MASTER

Dan Drosu Şaguna • Mihaela Tofan

Drept financiar şi fiscal european

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

III 304.202

C·H·BECK

BIBL. CENTR. UNIV.
„M. EMINESCU" IAŞI
III 304. 202

BCU IAŞI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

MASTER

Drept financiar şi fiscal european

BCU IAŞI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ŞAGUNA, DAN DROSU

S-a născut la 17 iulie 1948 în Pantelimon, jud. Constanţa, căsătorit, cu 2 copii.

Studii: Facultatea de Drept, Universitatea din Bucureşti (1973), doctor în drept (1983).

Activitate: asistent universitar (1973-1984); lector universitar doctor (1984-1991); conferenţiar universitar doctor (1991-1995); profesor universitar doctor, titular al disciplinelor: Drept financiar şi fiscal; Drept bancar şi valutar (1995 - prezent) la Universitatea din Bucureşti, Facultatea de Drept; Consilier de Conturi la Curtea de Conturi a României (1993-1999); Preşedinte al Secţiei Jurisdicţionale a Curţii de Conturi a României (1999-2002); Preşedinte al Curţii de Conturi a României (2002 - 2008); Membru în comisia de Drept, Ştiinţe Administrative a Consiliului Naţional de Atestare a Titlurilor, Diplomelor şi Certificatelor Universitare (2003 – prezent); Profesor asociat la mai multe universităţi şi instituţii universitare (Universitatea Ecologică, Universitatea „Titu Maiorescu", Universitatea „Româno-Americană").

Publicaţii: Drept fiscal (2006, 2008, 2009); Drept financiar public (2005, 2007); Drept financiar şi bugetar (2003); Drept financiar şi fiscal (2003); Tratat de drept financiar şi fiscal (2001); Drept financiar şi fiscal – Tratat (2000); Drept financiar şi fiscal, note de curs (2000); Drept financiar şi fiscal (1997); Studii de drept bancar, valutar, financiar şi fiscal, Universitatea Ecologică Bucureşti (1996); Societăţi comerciale europene (1996); Procedura fiscală (1996); Evaziunea fiscală (1995); Drept financiar şi fiscal (1994); Drept bancar şi valutar (1994); Drept financiar şi bugetar (1992); Drept financiar şi finanţe publice (1992); Drept financiar şi fiscal, vol. I şi II (1992); Drept bancar şi valutar (1991); Drept financiar. Elemente de drept bugetar (1988); Drept financiar. Reglementarea relaţiilor juridice financiare (1986); Educaţia juridică a maselor, apărarea proprietăţii obşteşti prin mijloace de drept financiar (1982); Legislaţia întreprinderii de la A la Z, activităţi financiare, controlul economic, răspunderi (1978).

TOFAN, MIHAELA

S-a născut la 16 septembrie 1976 în Iaşi; căsătorită, 2 copii.

Studii: Facultatea de Drept, Universitatea „Al.I. Cuza", Iaşi (1995-1999); studii aprofundate în Drept internaţional public şi privat, în cadrul aceleiaşi facultăţi (1999-2000); MBA – Administrarea Afacerilor Mici şi Mijlocii, ELITEC – Centrul american de studii postuniversitare al F.E.A.A., Universitatea „Al. I. Cuza" (2001-2002); doctor în drept, Facultatea de Drept, Universitatea Bucureşti, specializarea Drept financiar, cu tema de cercetare „Integrarea României în structurile Uniunii Monetare Europene" (mai 2008).

Activitate: colaborator al Universităţii „Al.I. Cuza", Iaşi, Facultatea de Economie şi Administrarea Afacerilor (1999-2001); preparator în cadrul Catedrei de Finanţe şi Monedă a Facultăţii de Economie şi Administrarea Afacerilor (2001-2003); asistent (2003-2007); lector (din 2007); jurisconsult (1999-2000); avocat în cadrul Baroului Iaşi (din 2000).

Publicaţii: două volume de specialitate în colaborare: Contractul de muncă în reglementarea românească şi cea comunitară (2004) şi Il contratto individuale di lavoro nella legislazione rumena e nel diritto comunitario (2005), 19 comunicări ştiinţifice susţinute, din care 4 studii prezentate în cadrul unor conferinţe internaţionale, precum şi 10 de unic autor. De asemenea, a publicat 22 de articole, dintre care un articol a fost publicat în străinătate: Tipologia dei mercanti della legislazione rumena, Revista camerelor de comerţ, Italia (2004), iar 21 au fost publicate în ţară sau în Republica Moldova (13 articole de unic autor şi 8 articole în colaborare).

Dan Drosu Şaguna Mihaela Tofan

580 817

Drept financiar şi fiscal european

B.C.U. IAŞI
479875

ALE

Editura C.H. Beck
Bucureşti 2010

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

AVERTISMENT!

Având în vedere amploarea luată de fenomenul fotocopierii lucrărilor de specialitate, mai ales în domeniul Dreptului, atragem atenţia că, potrivit art. 14 şi 140 din Legea nr. 8/1996 privind dreptul de autor şi drepturile conexe, reproducerea operelor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe, dacă respectiva reproducere a fost efectuată fără autorizarea sau consimţământul titularului drepturilor recunoscute de legea menţionată, constituie infracţiune şi se pedepseşte cu închisoare sau cu amendă. Prin reproducere, conform legii, se înţelege realizarea, integrală sau parţială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloace şi sub orice formă.

Nu vă faceţi părtaşi la distrugerea cărţii!

Editura C.H. Beck este acreditată CNCSIS – Consiliul Naţional al Cercetării Ştiinţifice din Învăţământul Superior

Drept financiar şi fiscal european
Dan Drosu Şaguna, Mihaela Tofan

Copyright © 2010 – Editura C.H. Beck

Toate drepturile rezervate Editurii C.H. Beck.
Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al Editurii C.H. Beck.
Drepturile de distribuţie în străinătate aparţin în exclusivitate editurii.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României
ŞAGUNA, DAN DROSU
Drept financiar şi fiscal european / Dan Drosu Şaguna, Mihaela Tofan. - Bucureşti : Editura C.H. Beck, 2010
ISBN 978-973-115-739-9

I. Tofan, Mihaela

342.743(498)(075.8)
336.22(498)(094)(075.8)

Editura C.H. Beck Str. Serg. Nuţu Ion nr. 2, sector 5, Bucureşti
Tel.: 021.410.08.47; 021.410.08.09; 021.410.08.73; 021.410.08.46
Fax: 021.410.08.48
E-mail: comenzi@beck.ro

Redactor: Forina Şerban
Tehnoredactor: Cătălin Mantu

19. MAI. 2011

Cuprins

PARTEA I. DREPT FINANCIAR EUROPEAN 1

Capitolul I. Obiectul de reglementare şi autonomia dreptului financiar european 3
Secţiunea 1. Premisele apariţiei Comunităţilor Europene şi evoluţia acestora ... 3
Secţiunea a 2-a. Uniunea Europeană, cea mai completă formă de integrare comunitară 7
Secţiunea a 3-a. Dreptul financiar şi fiscal european – ramură autonomă de drept 11
Secţiunea a 4-a. Principalele momente în evoluţia reglementărilor financiare europene, în paralel cu evoluţia construcţiei comunitare 15
Capitolul II. Izvoarele dreptului financiar european 20
Secţiunea 1. Izvoarele primare ale dreptului financiar şi fiscal european 21
§1. Tratatul asupra Comunităţii Europene a Cărbunelui şi Oţelului 21
§2. Tratatul instituind Comunitatea Europeană (Tratatul CEE) 22
§3. Tratatul instituind Comunitatea Europeană a Energiei Atomice şi Actul Unic European 25
§4. Tratatul asupra Uniunii Europene (Tratatul UE) 25
§5. Tratatele de aderare pentru statele noi membre ale uniunii 26
§6. Tratatul de la Amsterdam 27
§7. Tratatul de la Nice 27
§8. Tratatul stabilind o Constituţie pentru Europa 28
§9. Tratatul de la Lisabona 30
Secţiunea a 2-a. Izvoarele derivate ale dreptului financiar european 30
§1. Regulamentul – act normativ derivat 31
§2. Directiva – act normativ derivat 32
§3. Decizia – act normativ derivat 36
Secţiunea a 3-a. Izvoarele nescrise ale Dreptului financiar şi fiscal european 37
§1. Principiile Dreptului european 37
§2. Jurisprudenţa în dreptul financiar şi fiscal european 39
§3. Cutuma la nivel european 41
§4. Izvoare specifice dreptului fiscal european 42
Capitolul III. Apariţia şi evoluţia Uniunii Monetare Europene 43
Secţiunea 1. Uniuni monetare istorice în Europa 43
§1. Uniunea monetară austro-ungară 43
§2. Uniunea latină 44
§3. Uniunea monetară scandinavă 46
§4. Uniunea monetară belgo-luxemburgheză 46
§5. Unităţile de cont europene – ECU 47
Secţiunea a 2-a. Sistemul Monetar European 48

BCU LIBRARY

§1. Mecanismul „şarpelui monetar" ... 48
§2. Constituirea şi funcţionarea SME ... 50
Secţiunea a 3-a. Prevederi ale Tratatului asupra Uniunii Europene ... 53
§1. Geneza şi elementele de bază ale tratatului ... 53
§2. Uniunea Economică şi Monetară ... 53
§3. Elemente definitorii ale UEM ... 54
3.1. Autoritatea monetară unică ... 54
3.2. Moneda comună ... 55
3.3. Finanţe publice sănătoase ... 55
3.4. Criterii de convergenţă ... 55
Secţiunea a 4-a. Adoptarea Euro drept moneda unică europeană ... 58
§1. Simbolistica EURO ... 59
§2. Funcţiile EURO ... 61
§3. Efectele trecerii la EURO asupra contractelor comerciale în derulare ... 62
§4. Principii aplicabile în perioada de tranziţie ... 63
4.1. Principiul fungibilităţii ... 63
4.2. Principiul "no compulsion no prohibition" ... 64
4.3. Dubla afişare a preţurilor ... 64
4.4. Excepţii de la aplicarea principiilor în perioada de tranziţie ... 64
Secţiunea a 5-a. EURO, moneda unică europeană ... 65
§1. Conceptul şi semnificaţiile monedei EURO ... 65
§2. Avantajele monedei unice ... 67
§3. Riscurile monedei unice europene ... 70
§4. Efectele monedei unice europene asupra economiei mondiale ... 73
4.1. Puterea economică a EURO ... 75
4.2. Stabilitatea EURO ... 76
4.3. Efectele adoptării monedei unice asupra cadrului normativ ... 78
Secţiunea a 6-a. Pactul de stabilitate şi creştere ... 78
Capitolul IV. Sistemul bancar european ... 82
Secţiunea 1. Institutul Monetar European ... 82
§1. Constituirea şi obiectivele IME ... 82
§2. Atribuţiile IME ... 82
§3. Funcţiile IME (consultative, operaţionale şi tehnice) ... 83
§4. Administrarea IME şi finanţarea ... 84
§5. Actele emise de IME şi controlul de legalitate ... 85
§6. Lichidarea IME ... 86
Secţiunea a 2-a. Sistemul european al băncilor centrale ... 86
§1. Rolul Sistemului European al Băncilor Centrale ... 87
§2. Organizarea SEBC ... 88
§3. Principalele atribuţii ale SEBC ... 89
§4. Banca Centrală Europeană ... 89
4.1. Organele de decizie şi responsabilităţile lor ... 92
4.2. Funcţiile monetare şi operaţiunile desfăşurate de BCE ... 96
4.3. Dispoziţii financiare privind SEBC ... 98
4.4. Actele juridice ale BCE ... 99
§5. Băncile Centrale Naţionale ... 100

Secţiunea a 3-a. Politica monetară la nivelul Uniunii Europene 102
§1. Noţiunea de politică monetară 102
§2. Obiectivele politicii monetare europene 103
§3. Banca Centrală Europeană – unic titular al dreptului de a realiza politica monetară unică 106
§4. Operaţiunile de open market 111
§5. Facilităţile permanente 112
§6. Sistemul rezervelor minime obligatorii 113
Capitolul V. Bugetul Uniunii Europene 115
Secţiunea 1. Noţiunea şi importanţa conceptului de buget al UE 115
Secţiunea a 2-a. Principiile bugetare la nivelul bugetului central al UE 118
§1. Principiul unităţii şi al adevărului bugetar 118
§2. Principiul anualităţii 119
§3. Principiul echilibrului 121
§4. Principiul unităţii de cont 122
§5. Principiul universalităţii 122
§6. Principiul specialităţii 123
§7. Principiul bunei gestiuni financiare 124
§8. Principiul transparenţei 125
Secţiunea a 3-a. Procedura bugetară 126
Secţiunea a 4-a. Structura bugetului UE 132
§1. Veniturile bugetului unional 134
§2. Cheltuielile UE 138
2.1. Cheltuieli pentru înfăptuirea politicii agricole 140
2.2. Cheltuieli structurale 141
2.3. Cheltuieli interne 143
2.4. Cheltuielile administrative 143
2.5. Cheltuieli destinate acţiunilor externe 145
Secţiunea a 5-a. Execuţia bugetară 145

PARTEA A II-A. DREPT FISCAL EUROPEAN 151

Capitolul I. Reglementări uniforme privind impozitele şi taxele în Uniunea Europeană 153
Secţiunea 1. Politica fiscală la nivelul Uniunii Europene 153
Secţiunea a 2-a. Armonizarea fiscală şi cooperarea fiscală – piloni ai politicii fiscale comunitare 158
Capitolul II. Cadrul normativ european în domeniul impozitelor şi taxelor 161
Secţiunea 1. Apariţia reglementărilor uniforme europene în domeniul fiscal 161
Secţiunea a 2-a. Clasificarea şi înregistrarea impozitelor şi taxelor conform Sistemului European de Conturi 163
§1. Impozite şi taxe asupra producţiei şi importurilor 163
§2. Impozite curente pe venit şi pe avere 168
§3. Contribuţiile şi alocaţiile sociale 170
§4. Impozite şi taxe asupra capitalului 175

Capitolul III. Principalele taxe şi impozite la nivel european 177
Secţiunea 1. Impozitul pe profit 179
Secţiunea a 2-a. Impozitul pe venit 182
Secţiunea a 3-a. Taxa pe valoare adăugată 185
Secţiunea a 4-a. Impozitul pe avere 200
Secţiunea a 5-a. Taxele de mediu 201
Secţiunea a 6-a. Alte categorii de impozite şi taxe 202
§1. Impozite şi taxe pe activitatea comercială a întreprinderilor 202
§2. Impozite şi taxe asupra succesiunilor şi donaţiilor 202
§3. Impozite pentru deţinerea sau transmiterea dreptului de proprietate imobiliară 203
§4. Accizele 203
§5. Contribuţiile sociale obligatorii 205
Secţiunea a 7-a. Oportunitatea unui impozit unic european 205
Capitolul IV. Organizarea activităţii de control financiar în Uniunea Europeană 211
Secţiunea 1. Conceptul de control financiar în contextul activităţilor desfăşurate de Uniunea Europeană 211
Secţiunea a 2-a. Baza normativă a reglementării activităţilor de control financiar la nivel european 213
Secţiunea a 3-a. Curtea Europeană de Conturi 214
§1. Sarcini şi competenţe 218
§2. Organizare şi funcţionare 222
Secţiunea a 4-a. Atribuţiile altor instituţii europene în domeniul controlului financiar 224
Capitolul V. Evaziunea fiscală 226
Secţiunea 1. Consideraţii generale 226
Secţiunea a 2-a. Noţiunea evaziunii fiscale 229
Secţiunea a 3-a. Cauzele evaziunii fiscale 233
Secţiunea a 4-a. Modalităţile evaziunii fiscale 234
§1. Modalităţi generale ale evaziunii fiscale 234
§2. Evaziunea cu ajutorul conturilor bancare 236
§3. Moduri de evaziune în contabilitate prin intermediul unor conturi 237
Secţiunea a 5-a. Măsurarea fenomenului de evaziune fiscală 239
§1. Dificultatea determinării exacte a mărimii evaziunii fiscale 239
§2. Instrumentele de măsură a evaziunii fiscale 240
2.1. Metodele aproximative 240
2.2. Metoda eşantionului reprezentativ al contribuabililor 241
Secţiunea a 6-a. Mărimea evaziunii fiscale 242
Secţiunea a 7-a. Analiza elementelor constitutive ale infracţiunii de evaziune fiscală 243
§1. Subiectele evaziunii fiscale 243
§2. Obiectul evaziunii fiscale 243
§3. Latura subiectivă a infracţiunii de evaziune fiscală 243
§4. Latura obiectivă a infracţiunii de evaziune fiscală 243
Secţiunea a 8-a. Efectele evaziunii fiscale 246

§1. Efectele fenomenului de evaziune fiscală asupra formării veniturilor statului 247
§2. Efectele economice ale fenomenului de evaziune fiscală 249
§3. Efectele sociale ale fenomenului de evaziune fiscală 252
§4. Efectele politice ale fenomenului de evaziune fiscală 254
Secţiunea a 9-a. Combaterea evaziunii fiscale 255
Secţiunea a 10-a. Fenomenul de evaziune fiscală în legislaţia internaţională 256
§1. Măsurarea neconformării fiscale (rezistenţei la impozite) 259
§2. Formele de micşorare a sarcinii fiscale 261
2.1. „Economisirea" de impozite *(tax saving)* 261
2.2. Frauda fiscală *(tax fraud)* 262
2.3. Evaziunea fiscală *(tax avoidance)* 264
§3. Măsuri generale pentru combaterea evaziunii şi fraudei fiscale internaţionale 265
3.1. Criterii de clasificare 265
3.2. Evaziunea *(avoidance)* 266
Secţiunea a 11-a. Măsuri specifice pentru combaterea evaziunii şi fraudei fiscale internaţionale 272
§1. Necesitatea prevederilor speciale 272
§2. Persoanele fizice rezidente (migrarea) 274
§3. Persoanele juridice rezidente 275
3.1. Evitarea rezidenţei 275
3.2. Migrarea şi transferul bunurilor 275
3.3. Transferul de valori 276
3.4. Abuzul de creditul (scutirea) impozitului extern 277
§4. Contribuabilii nerezidenţi 278
4.1. Impozitarea veniturilor provenite din servicii personale independente .. 278
4.2. Impozitarea veniturilor (din investiţii) la sursă 278
4.3. Impozitarea creşterii de capital pe baza determinării proprietăţii reale ... 279
§5. Controlul schimbului (economic) şi autorizarea fiscală 280
Secţiunea a 12-a. Lupta împotriva fraudei fiscale la nivelul UE 280
Secţiunea a 13-a. Evoluţia reglementărilor din România privind evaziunea fiscală 284
Secţiunea a 14-a. Armonizarea legislativă în domeniul fraudei fiscale 286

Bibliografie 290

BCU IAŞI ŞTIINŢE ECONOMICE UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

PARTEA I
DREPT FINANCIAR EUROPEAN

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I
Obiectul de reglementare şi autonomia dreptului financiar european

Secţiunea 1. Premisele apariţiei Comunităţilor Europene şi evoluţia acestora

Apariţia comunităţilor europene nu a avut loc deodată, în urma unei singure întâlniri politice la nivel înalt sau ca urmare a demersurilor unei singure personalităţi marcante a vieţii sociale de la jumătatea secolului trecut. Ideea Europei unite şi necesitatea unei strânse colaborări între statele din această zonă a lumii s-a conturat prin numeroase evenimente şi situaţii care au arătat că europenii ar putea avea un destin comun mai bun decât fiecare dintre ei separat, priviţi ca naţiuni independente şi deplin autonome.

Încă din 1620 ducele de Sully a propus «un corp politic format din toate statele Europei care să poată asigura pacea veşnică şi schimburile comerciale neîntrerupte între membrii săi».[1] În secolul al XIX-lea Victor Hugo a scris că «va veni o vreme când cele două mari grupări, Statele Unite al Americii şi Statele Unite ale Europei, vor fi strâns legate prin comerţ şi industrie». Dintre momentele care au anticipat construcţia europeană, mai amintim:[2]

- la 1814, Saint-Simon propunea o construcţie europeană, având drept fundament o alianţă dintre Franţa şi Anglia, sugerând crearea unui „mare Parlament";
- la 21 august 1848, la Congresul de Pace de la Paris, acelaşi Victor Hugo anticipa construirea „Statelor Unite ale Europei";
- în 1900, francezul Anatole Leroy-Beaulieu argumenta crearea unei „Federaţii Europene";
- în 1922, diplomatul austriac Richard Condenhove-Kalergi propunea înfiinţarea unei „Uniuni Pan-Europene", după modelul SUA;
- în 1926, în cadrul Congresului de la Viena, reprezentanţii a 24 de state propuneau crearea unei „Uniuni Europene";
- la 7 septembrie 1929, Aristide Briand, ministru de externe al Franţei şi laureat al Premiului Nobel pentru pace în anul 1926, propunea în cadrul Adunării Generale a Societăţii Naţiunilor un proiect de constituire a „Uniunii Federale Europene", formată din 27 de state membre ale Societăţii Naţiunilor, ce urmau să-şi păstreze suveranitatea;
- în 1931, Nicolae Titulescu analiza „căile practice de formare a Uniunii Europene". Reconstrucţia ţărilor care au suferit pagube materiale şi umane în timpul celui

---

[1] *O. Cristina*, Dreptul finanţelor publice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005, p. 325.
[2] *O. Stoica*, Integrare financiar-monetară europeană, Ed. Junimea, Iaşi, 2003, p. 14.

de-al doilea război mondial (1939-1945) a impus reglementarea unor norme de conduită în plan internaţional (norme de natură politică, monetară, socială şi comercială);

- la Congresul Europei desfăşurat la Haga între 7 şi 11 mai 1948, cu participarea a 800 de delegaţi din 19 ţări, se propune crearea unei Adunări Europene Constituante.

Cu toate acestea, ideea de Europa unită a început a se transpune în realitate abia la jumătatea secolului XX. Europa unită şi necesitatea unei strânse colaborări între statele din această zonă a lumii s-a conturat prin numeroase evenimente şi situaţii care au arătat că europenii ar putea avea un destin comun mai bun decât fiecare dintre ei separat, priviţi ca naţiuni independente şi total autonome.

Reconstrucţia ţărilor care au suferit pagube materiale şi umane în timpul celui de-al doilea război mondial (1939 – 1945) a impus reglementarea unor norme de conduită în plan internaţional (norme de natură politică, monetară, socială şi comercială). Aceste reglementări s-au concretizat, din punct de vedere tehnico-juridic, în negocierea şi semnarea unor convenţii internaţionale.

În domeniul dreptului internaţional public, trebuie menţionate în special Planul Marshall, Organizaţia Naţiunilor Unite, dar şi pe plan local, Organizaţia europeană de cooperare economică (OECE, înfiinţată în anul 1948 şi înlocuită în anul 1961 cu Organizaţia de cooperare şi dezvoltare economică, OCDE).

În domeniul monetar, au fost încheiate Acordurile de la Bretton Woods, din anul 1945, prin care s-au înfiinţat Fondul Monetar Internaţional (FMI) şi Banca internaţională pentru Reconstrucţie şi Dezvoltare (BIRD), care pun bazele unei noi ordini monetare internaţionale.

Consiliul Europei vine să completeze, în plan politic, organizaţiile precedente, reunind, în temeiul Tratatului de la Londra, din 9 mai 1949, statele europene care beneficiau de un regim democratic pluralist şi erau ataşate idealurilor de protecţie a drepturilor omului. Cadru al dialogului politic, Consiliul Europei este de asemenea, un instrument de armonizare a drepturilor omului la nivel naţional.[1]

Strict la nivel european, experienţa nefericită a războiului, imensele pagube materiale şi omeneşti au impulsionat opinia politică a înalţilor demnitari pentru a găsi soluţii care să preîntâmpine declanşarea unei alte conflagraţii de dimensiunile celor două războaie mondiale.

Un rol important pentru apropierea statelor europene şi pentru demararea procesului de integrare în accepţiunea lui actuală îi este atribuit lui Jean Monnet, datorită căruia s-au făcut primele demersuri în scopul realizării unei noi unităţi europene. Acesta, îndeplinind funcţia de şef al Organizaţiei naţionale a planificării din Franţa, a propus ca producţia de cărbune şi oţel din Franţa şi Germania să fie administrată de către un organism supranaţional.[2] La 9 mai 1950, Robert Schuman, ministrul afacerilor externe al Franţei, a lansat declaraţia, inspirată de idealurile promovate de către Jean Monnet, prin care propunea crearea unei pieţe a cărbunelui şi oţelului, care să fie condusă potrivit metodelor naţionale, ce implică o ruptură de tiparul tradiţional al relaţiilor internaţionale dintre state. Realizarea acestei pieţe a fost un pas hotărâtor

---

[1] A se vedea Convenţia europeană a drepturilor omului, semnată al Roma la 4 noiembrie 1950 şi intrată în vigoare la 3 septembrie 1953.

[2] *A. Fuerea*, Instituţiile Uniunii Europene, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2002, p. 15.

pe calea dezvoltării colaborării pe care o agreem astăzi pentru derularea relaţiilor dintre statele europene.

„Planul Schuman", conceput pentru a evita un nou conflict armat de dimensiuni majore a pus sub control internaţional ramurile de bază ale industriei de armament, prin intermediul unui tratat inviolabil, acceptat de către Germania, Franţa, Belgia, Olanda, Luxemburg şi Italia, în calitate de membrii fondatori. Tratatul asupra Comunităţii europene a cărbunelui şi oţelului a fost semnat la Paris la 18 aprilie 1951 pentru o perioadă de 50 de ani.[1]

Negocierea şi încheierea tratatului s-a realizat mult prea devreme pentru ca părţile semnatare să afirme cu convingere perenitatea acestuia, însă instituţiile constituite prin acest tratat au demonstrat o viziune nouă asupra vieţii internaţionale, în sensul urmăririi avantajelor individuale în procesul de realizare a interesului european comun. Semnatarii tratatului CECA au avut din partea naţiunilor pe care le reprezentau mandatul politic de a constitui o organizaţie cu totul nouă, atât din punct de vedere al obiectivelor, cât şi al metodelor sale de transpunere în practică a misiunii trasate. La cererea reprezentanţilor Olandei, a fost constituit un Consiliu de Miniştri, dar şi o Adunare Parlamentară şi o Curte de Justiţie. Toate deciziile importante pentru viaţa economică şi socială a ţărilor semnate se adoptau cu unanimitate de către Înalta Autoritate, organism a cărui independenţă şi autonomie au fost avute în vedere drept principii pentru tratatul întreg, ca reguli care nu pot fi încălcate în nici un fel.

Astfel, relaţiile foarte strânse între statele europene au demarat prin intermediul industriilor de război (cărbune şi oţel) dar în scurt timp s-a evidenţiat nevoia unei mai strânse colaborări între statele fondatoare ale CECA. Paul Henz Spaark, politician de origine belgiană, a redactat raportul care îi poartă numele, raport prin care a propus şi argumentat nevoia creării a încă două uniuni între statele europene: o uniune economică la nivel general, dar şi o uniune particulară pentru gestionarea în comun a problemelor în legătură cu utilizarea paşnică a energiei atomice. De altfel, experienţa celui de-al doilea război mondial a demonstrat că industriile de război nu se limitează doar la cărbune şi oţel, iar supravegherea utilizării paşnice a energiei atomoelectrice este indispensabilă pentru menţinerea păcii.

Tratatele instituind CEEA şi CEE au fost semnate la 25 martie 1957 la Roma. Noile comunităţi s-au inspirat din concepţiile cu privire la instituţiile comune puse deja în practică prin tratatul CECA, pe calea unei uniuni din ce în ce mai strânse între popoarele europene.[2]

În aceeaşi zi cu semnarea tratatelor de la Roma, cele 6 state fondatoare au semnat şi Convenţia cu privire la instituţiile comune, stabilind că tuturor celor 3 comunităţi, create prin tratate diferite şi cu misiuni distincte, li se alătură în sfera lor de competenţă aceeaşi Adunare parlamentară şi aceeaşi Curte de justiţie. Deşi avută în vedere încă de la început, unitatea deplină a instituţiilor celor trei comunităţi, CEE,

---

[1] Tratatul instituind CECA a expirat la 23 iulie 2002. Conform art. 1 din Protocolul asupra consecinţelor financiare ale expirării tratatului CECA, adoptat la Nisa în anul 2000, „toate bunurile şi obligaţiile CECA, aşa cum se găsesc ele la data de 23 iulie 2002, sunt transferate Comunităţii europene, începând cu data de 24 iulie 2002".

[2] *I.P. Filipescu, A. Fuerea,* Drept instituţional comunitar european, Ed. Actami, Bucureşti, 2000, p. 14.

CECA şi CEEA s-a realizat abia prin Tratatul de la Bruxelles instituind o Comisie Unică şi un Consiliu unic (Tratatul de fuziune al executivelor comunitare, semnat în 1965 şi intrat în vigoare în 1967).

Sistemul creat prin cele 3 tratate s-a dezvoltat în 2 direcţii principale[1]. O primă direcţie a avut în vedere perfecţionarea instituţiilor comunitare, iar cea de-a doua a urmărit extinderea Comunităţilor, prin cooptarea de noi membri.

De-a lungul timpului, Comunităţile europene s-au confruntat cu numeroase situaţii de criză. Nu de puţine ori, părţile semnatare ale actelor institutive ale comunităţilor au trebuit să dea dovadă de dorinţă de a continua colaborarea şi de perseverenţă, rezolvarea neînţelegerilor având întotdeauna la bază compromisul şi abandonarea ambiţiilor şi orgoliilor naţionale în favoarea ideii de unitate şi colaborare la nivel european.

O astfel de situaţie este criza cunoscută sub denumirea de „politica scaunului gol"[2], practicată de Franţa în 1965 timp de şapte luni. Reprezentanţii Franţei nu au participat la nici una din lucrările organismelor comunitare timp de şapte luni, ca formă de protest faţă de propunerea Comisiei de a realiza în comun politica agricolă, subiect prioritar pentru viaţa economică şi socială a acestui stat. Franţa a dorit păstrarea modului de vot în baza votului unanim, cel puţin pentru probleme care vizează bugetul pentru agricultură, în timp ce Comisia dorea trecerea politicii agricole europene în competenţa decizională a Parlamentului, care să poată lua decizii pe baza unui vot calificat.

Criza s-a soluţionat în baza compromisului de la Luxemburg[3]. Textul acestui document a avut puterea de a rezolva una dintre cele mai importante crize de debut ale comunităţilor, acordând tuturor statelor membre, la iniţiativa Franţei, dreptul de a pretinde obligativitatea votului unanim, dacă apreciază că este vorba despre probleme foarte importante pentru politica agricolă naţională. Acest compromis a făcut ca votul calificat în cadrul procesului decizional comunitar să fie aplicat cu mare întârziere.

Procesul de extindere a comunităţilor europene s-a derulat pe etape. După adoptarea de către statele membre a unei poziţii comune, în 1970, negocierile cu statele candidate la aderare (Regatul Unit, Irlanda, Danemarca, Norvegia) s-au putut deschide. Aceste negocieri au dus, la 22 ianuarie 1972, la semnarea unui tratat de aderare. Norvegia a decis să nu ratifice tratatul, ca urmare a rezultatului negativ al referendumului consultativ. Celelalte 3 state devin membre, începând cu 1 ianuarie 1973, ale unor comunităţi care aveau să se confrunte, din toamna aceluiaşi an, cu primul şoc petrolier.

Prin semnarea tratatului de aderare, în anul 1981, dintre Grecia şi Comunităţi, numărul statelor membre se ridică la 10, pentru ca, în 1986, acesta să fie 12, prin aderarea Spaniei şi Portugaliei. Următoarea extindere a Comunităţilor a avut loc în anul 1995 când Austria, Finlanda şi Suedia devin membre ale C.E. Tratatele şi actele de aderare ale Austriei, Finlandei, Suediei şi, din nou, al Norvegiei, au fost semnate cu ocazia Consiliului european de la Corfu, din 24-25 iunie 1994.

---

[1] Ibidem.

[2] *J.P. Jacque,* Droit institutionnel de L'Union Europeenne", Dalloz, Paris, 2004, p. 10.

[3] Ibidem, p. 312.

La 28 noiembrie 1994, poporul norvegian a respins, prins referendum, pentru a doua oară, tratatul de aderare, cu o majoritate de 52,2%; astfel, doar 3 state noi au devenit membre ale UE, începând cu 1 ianuarie 1995.

Procesul către noi extinderi ale comunităţilor europene este reluat în mod progresiv, teritoriul european extinzându-se în interesul exclusiv al cetăţenilor care îl ocupă, încă 10 state devenind membre în 2004 (Polonia, Slovenia, Slovacia, Ungaria, Cipru, Malta, Estonia, Lituania, Letonia, Republica Cehă) şi încă 2 în 2007 (România şi Bulgaria). Atingerea numărului de 27 de state membre ale Uniunii Europene ridică o serie de întrebări privind funcţionarea instituţiilor, în special cu privire la modul de luare şi aducere la îndeplinire a deciziilor.

Pe acest fond, la nivelul uniunii au fost deja demarcate demersurile pentru îmbunătăţirea modului de funcţionare a mecanismelor uniunii, în cadrul extins de 27 de membri şi în vederea viitoarelor acorduri de extindere prin cooptarea unor noi state. Remarcăm aşadar că denumirea Europa a dobândit o conotaţie diferită prin raportarea la modul de colaborare inovat de statele participante la construcţia europeană. Uniunea Europeană este extinsă prin idealuri şi concepte dincolo de dimensiunea strict geografică a termenului.

Secţiunea a 2-a. Uniunea Europeană, cea mai completă formă de integrare comunitară

Statele Unite ale Europei pe care le anticipa Winston Churchill în discursul ţinut în septembrie 1944 nu mai sunt doar un concept demagogic care să stârnească atenţia studenţilor auditori sau curiozitatea politicienilor.

De la cele trei comunităţi europene (a cărbunelui, oţelului şi energiei atomice) şi până la Europa unită de astăzi, statele bătrânului continent au parcurs un drum lung şi, uneori, anevoios. Este, aşadar, cu atât mai mare satisfacţia astăzi, când Europa este în pragul înfăptuirii ultimilor paşi pentru integrarea politică, prin dezvoltarea domeniilor de colaborare între statele membre şi consolidarea colaborării în plan extern. Evoluţia construcţiei europene nu a fost privită pozitiv de către toată lumea cercetătorilor, existând eurosceptici care şi-au manifestat public şi vehement rezervele faţă de succesul proiectului european.[1]

Uniunea europeană se distinge faţă de alte organizaţii internaţionale prin modelul său de integrare care se situează dincolo de cooperarea tradiţională între state. Astfel, în interiorul spaţiului european, statele membre ale uniunii au transferat o parte din competenţele lor la nivel comunitar. Pe lângă puterile naţionale, regionale şi locale, există şi o putere europeană, având la bază instituţii democratice şi independente, mandatate să intervină în domeniile în care acţiunea comună este considerată mai eficientă decât acţiunea separată a statelor membre conform principiului subsidiarităţii, ce are menirea de a asigura luarea deciziilor cât mai aproape de cetăţean.[2]

---

[1] *C. Booker, R. North,* Uniunea Europeană – marea amăgire, Ed. Antet XX Press, 2004, Filipeştii de Târg, Prahova.

[2] *O. Cristina,* Dreptul finanţelor publice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005, p. 326.

Afirmarea calităţii de subiect de drept a Uniunii Europene în contextul internaţional face obiectul unei amănunţite analize de ordin juridic. Astfel, implicarea Uniunii Europene ca unic subiect de drept la nivel mondial impune justificarea personalităţii juridice a acesteia, argumentarea prin elemente concrete a existenţei posibilităţii acestui nou subiect de drept de a participa ca individualitate distinctă la viaţa juridică, pretinzând şi apărând drepturi proprii şi asumându-şi în acelaşi timp obligaţii.

Uniunea Europeană este forma cea mai actuală a construcţiei comunitare, care a început în anul 1952[1], odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Paris privind Comunitatea Europeană, semnat la 18 aprilie 1951. Tratatul de la Maastricht, cel care a creat Uniunea Europeană, a fost semnat la 7 februarie 1992, în localitatea al cărui nume îl poartă, şi a intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993.

Uniunea Europeană, potrivit prevederilor tratatului său institutiv, este constituită pe trei piloni: Comunităţile europene, Politica externă şi de securitate comună (PESC) şi cooperarea judiciară în materie penală şi pe probleme de politică internă. În momentul optării pentru această structură susţinută pe trei piloni, doar Comunităţile europene prezentau suficientă siguranţă pentru a susţine existenţa Uniunii, ceilalţi piloni fiind în construcţie. Uniunea Europeană îşi bazează existenţa pe prevederile exprese ale tratatului institutiv, adică exclusiv pe structura templieră indicată de tratat.

Participarea la relaţii sociale guvernate de norme de drept (raporturi juridice) are loc doar pentru subiecţi de drept care au capacitatea recunoscută de lege pentru a-şi asuma răspunderea pentru faptele lor. Persoanele fizice şi persoanele juridice dobândesc drepturi şi îşi asumă obligaţiile în nume propriu în conformitate cu reguli stricte de drept, care reglementează instituţia capacităţii juridice. Capacitatea juridică generală reprezintă facultatea, posibilitatea, aptitudinea de a participa ca titular de drepturi şi obligaţii juridice, de regulă, în orice raporturi juridice, legea neîngrădind această participare de nici o condiţie. Capacitatea juridică specială reprezintă aptitudinea recunoscută de normele juridice de a participa, în calitate de subiect de drept în raporturile juridice, numai dacă sunt îndeplinite anumite condiţii.[2]

La nivelul vieţii economice şi sociale din interiorul unui stat, dobândirea capacităţii juridice pentru persoanele fizice şi juridice este reglementată prin normele de drept ale statului angajat în virtutea cetăţeniei sau naţionalităţii subiectului de drept implicat. Dimpotrivă, pentru participarea la relaţii sociale din sfera dreptului internaţional, problema capacităţii juridice se pune în mod diferit.

Astfel, persoanele juridice reprezintă subiecte colective de drept, pentru care dobândirea capacităţii juridice are loc de la data înfiinţării lor potrivit legii naţionale. Acest moment este bine delimitat în timp, pentru ca respectivul subiect colectiv de drept să se implice efectiv în raporturile juridice, suportând consecinţele care decurg prin asumarea obligaţiilor şi exercitarea drepturilor în nume propriu şi personal. Mai mult chiar, există unele particularităţi pentru capacitatea de exerciţiu şi capacitatea de folosinţă.

---

[1] *A. Fuerea,* Manualul Uniunii Europene, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2004, p. 183.

[2] *F. Oprea,* Teoria generală a statului şi dreptului, suport de curs pentru învăţământul la distanţă, Facultatea de Economie şi Administrarea Afacerilor, Univ. "Al. I. Cuza", Iaşi, 2004.

Capacitatea de folosinţă, definită ca aptitudinea generală şi abstractă de a avea drepturi şi obligaţii este dominată în cazul persoanelor juridice de principiul specialităţii. Aplicarea acestui principiu ne conduce la ideea că un subiect colectiv de drept poate avea doar acele responsabilităţi care se circumscriu obiectului său de activitate declarat. Activităţile care se situează în afara obiectului de activitate nu corespund scopului înfiinţării subiectului colectiv de drept şi nu au caracter legal.

Capacitatea de exerciţiu, cea de-a doua componentă a capacităţii juridice în general, desemnează aptitudinea subiecţilor de drept de a-şi exercita drepturile şi de a-şi asuma obligaţii personal. Pentru persoanele juridice, momentul dobândirii capacităţii de exerciţiu coincide cu desemnarea organelor de conducere, care îndeplinesc sarcinile executive ale subiectelor de drept. Subiectele colective de drept nu au posibilitatea de a-şi exercita drepturile şi asuma obligaţiile decât prin intermediul organelor de conducere, care să execute efectiv toate operaţiunile inerente activităţii curente. Învestirea unor persoane cu funcţie executivă coincide aşadar cu momentul dobândirii capacităţii de exerciţiu a persoanelor juridice.

Analizând capacitatea juridică a Uniunii Europene, se pot naşte o serie de neconcordanţe. Astfel, Tratatul asupra Uniunii Europene (Maastricht, 1993) nu a recunoscut în mod expres personalitatea juridică pentru uniune, dar nici nu a exclus ideea că Uniunea are personalitate juridică proprie şi se manifestă ca un subiect de drept colectiv distinct de personalitatea juridică a membrilor săi. Prin prisma regulilor de drept, participarea ca subiect distinct la relaţiile internaţionale presupune existenţa elementelor necesare pentru recunoaşterea capacităţii juridice, sub ambele forme ale sale, respectiv capacitatea de folosinţă şi capacitatea de exerciţiu.

Din dispoziţiile Tratatului de constituire a Uniunii Europene rezulta clar că uniunea nu se substituie Comunităţilor europene, contrar opiniilor afirmate în timpul negocierilor tratatului.[1] Acest detaliu generează suspiciuni cu privire la capacitatea juridică a Uniunii Europene, atât timp cât elementele sale componente rămân purtătoare ale unei capacităţi juridice proprii şi se manifestă ca subiect de drept autonom în viaţa internaţională.

Prevederile Tratatului cu privire la Uniunea Europeană stabilesc menţinerea personalităţii juridice a Comunităţilor europene, cu toate prerogativele lor la nivel internaţional. Principiul autonomiei, principiul aplicabilităţii directe a normelor dreptului comunitar şi preeminenţa dreptului comunitar asupra dreptului naţional sunt în detaliu reglementate pentru Comunităţile europene, însă nu se aplică şi celorlalţi doi piloni ai Uniunii Europene, pentru a deveni principii ale Uniunii Europene sub toate aspectele sale (toţi cei trei piloni ai săi).

În acelaşi timp cu menţinerea capacităţii juridice pentru Comunităţile Europene, prevederile tratatului stabilesc scopuri explicit determinate pentru activitatea Uniunii Europene, fapt care circumstanţiază apariţia capacităţii de folosinţă, dominată de principiul specializării.

Astfel, art. 2 al tratatului enumeră printre obiectivele Uniunii nevoia de a-şi „afirma identitatea pe scena internaţională, în special prin punerea în practică a unei politici externe şi de securitate comună, înţelegând aici definirea unei politici de

[1] *A. Fuerea*, Manualul Uniunii Europene, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2004, p. 186.

B.C.U. "M. EMINESCU" IAŞI

apărare comună". Încercarea de a-şi afirma identitatea pe scena internaţională, pare să implice Uniunea ca o entitate distinctă de a statelor membre, susceptibilă de a fi recunoscută ca subiect distinct de drept.

Analizând capacitatea de exerciţiu, a doua componentă a capacităţii juridice, observăm că prevederile tratatului constitutiv al Uniunii Europene aveau în vedere cadrul instituţional care să exercite în fapt prerogativele declarate. De altfel, chiar în urma respingerii acestui tratat, există organe desemnate care să asume obligaţiile Uniunii şi să exercite în fapt drepturile sale, deci cerinţele legale cu privire la dobândirea capacităţii de exerciţiu par a fi îndeplinite.

Deşi se manifestă în practică, cele două forme ale capacităţii juridice, capacitatea de folosinţă şi capacitatea de exerciţiu, nu sunt consacrate *expressis verbis* decât în favoarea Comisiei Europene, şi nu în favoarea Uniunii Europene însăşi. Acest neajuns nu a putut fi îndreptat prin adoptarea textului constituţional, dar este inclus printre prevederile Tratatului de la Lisabona. Până la aplicarea efectivă a prevederilor Tratatului de la Lisabona[1], problema capacităţii juridice a Uniunii Europene a fost un subiect de argumentaţie juridică.

Deciziile luate de Consiliul UE, acţiuni comune şi poziţii comune potrivit procedurilor stabilite de art. 23 din Tratatul asupra Uniunii Europene (corespunzător fostului art. J23, modificat de Tratatul de la Amsterdam) tind să dovedească apariţia Uniunii Europene, ca o entitate juridică pe scena internaţională. Consiliul Uniunii Europene are în principal funcţie legislativă, însă din punct de vedere al capacităţii de exerciţiu a uniunii, Consiliul este cel care gestionează drepturile şi obligaţiile angajate în urma participării la viaţa internaţională, ca subiect distinct de drept.

De fapt, există în acest moment un cadru instituţional amplu pentru realizarea sarcinilor şi funcţiilor recunoscute uniunii. Atribuţiile instituţiilor şi modul de derulare a activităţilor la nivel comunitar sunt precis delimitate prin prevederile tratatelor, ordinea juridică la nivelul Uniunii Europene motivând existenţa personalităţii juridice distincte pentru acest nou subiect de drept internaţional.

Dacă sunt clare toate aspectele legate de funcţionarea Comunităţilor Europene, cu privire la personalitatea juridică a celorlalţi doi piloni ai Uniunii Europene există încă discuţii. Politica externă şi de securitate comună (PESC) şi cooperarea poliţiei şi judiciară în materie penală se bazează mai mult pe programe şi declaraţii de intenţie, care se realizează în cadrul cooperării interguvernamentale şi nu constituie decât o primă etapă către o uniune instituţionalizată.[2] Faptul că Uniunea europeană foloseşte instituţiile şi organele Comunităţilor europene pentru a-şi îndeplini sarcinile nu influenţează prea mult această situaţie, dacă avem în vedere că instituţiile uniunii trebuie să acţioneze conform dispoziţiilor Tratatului U.E., adică numai în cadrul cooperării dintre statele membre la titlul celui de-al doilea şi al treilea pilon. Tratatul U.E. nu constituie încă o constituţie care să reglementeze ansamblul de reguli necesare pentru funcţionarea unui sistem politic unic în această uniune.

---

[1] Tratatul de la Lisabona a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, cu întârziere faţă de data iniţial avută în vedere (1 ianuarie 2009).

[2] *A. Fuerea,* Instituţiile Uniunii Europene, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2002, p. 32.

În lipsa dispoziţiilor exprese ale tratatelor, s-a conturat rolul prioritar al jurisprudenţei în determinarea personalităţii juridice a Uniunii Europene.[1] Astfel, avizul consultativ dat de Curtea internaţională de Justiţie la 11 aprilie 1949 asupra pagubelor suferite în război de către Naţiunile Unite constituie un punct de plecare cert pentru argumentarea personalităţii juridice a subiectelor de drept internaţional. Curtea a recunoscut personalitate juridică Organizaţiei Naţiunilor Unite deoarece drepturile şi obligaţiile largi de care beneficiază această organizaţie nu se pot exercita în afara unei capacităţi juridice proprii. În consecinţă, personalitatea Uniunii Europene se argumentează în aceeaşi manieră, Uniunea acţionând ca subiect distinct de drept atât în plan intern cât şi în viaţa internaţională. Uniunea dispune de o structură instituţională autonomă faţă de instituţiile statelor membre.

Personalitatea juridică a Uniunii europene există de fapt, iar recunoaşterea ei expresă în cuprinsul Tratatului de la Lisabona a eliminat orice suspiciuni şi discuţii cu privire la capacitatea de subiect de drept autonom a uniunii. Situaţia discutabilă a existenţei unei constituţii europene, în urma respingerii prin referendum de către ţări cu statut de membre fondatoare ale comunităţilor, a impus cu prioritate rezolvarea acestei probleme de calificare prin textul tratatelor a personalităţii juridice a Uniunii europene.

Chestiunea personalităţii juridice a Uniunii Europene, ca subiect de drept internaţional, este însă incontestabilă, recunoaşterea ei expresă în textul unui tratat fiind doar o simplă formalitate şi o chestiune de timp, soluţionată odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (1 decembrie 2009).

Una dintre cele mai importante afirmaţii ale Tratatului de la Lisabona este faptul că Uniunea Europeană are personalitate juridică, ca un subiect individual de drept în planul dreptului internaţional public. Declaraţia politică ataşată Tratatului afirmă clar faptul că personalitatea juridică recunoscută Uniunii Europene nu dă dreptul acesteia de a se substitui statelor membre în chestiuni pentru care nu a primit mandat să o facă. Acest text arată o dată în plus limita competenţei de acţiune a Uniunii, limită care se raportează întotdeauna la sarcinile efectiv atribuite prin tratatele încheiate între statele membre.

Secţiunea a 3-a. Dreptul financiar şi fiscal european – ramură autonomă de drept

În scopul desfăşurării activităţilor comunităţilor europene, şi deci pentru realizarea obiectivelor prevăzute prin tratate, acestea au avut nevoie încă de la constituirea lor de resurse financiare determinate. Situaţia este valabilă şi în prezent în cadrul Uniunii Europene. Aceste resurse trebuie să acopere cheltuielile necesare din punct de vedere administrativ, identificând fondurile necesare funcţionării instituţiilor şi organelor comunitare, cât mai ales fondurile necesare pentru a susţine

[1] *J.P. Jacque*, Droit institutionnel de l'Union Europeenne, Dalloz, Paris, 2004, p. 177.

cheltuielile aşa-numite operaţionale, care corespund realizării politicilor prevăzute de tratate.[1]

Strict raportându-ne la capacitatea juridică a unui subiect colectiv de drept, aşa cum este şi Uniunea europeană, trebuie să analizăm atributele persoanei juridice, pornind chiar de la definiţia acestei instituţii.

Astfel, persoana juridică reprezintă acel colectiv de persoane având un patrimoniu propriu, distinct de cel al persoanelor fizice care o compun, cu organizare de sine stătătoare, potrivit unui anumit statut şi având un scop determinat şi legal.[2]

Pornind de la această definiţie, putem analiza scopul UE, care constă în:

- promovarea valorilor UE;
- urmărirea obiectivelor UE;
- servirea intereselor UE, ale cetăţenilor UE şi ale statelor membre;
- asigurarea coerenţei, eficacităţii şi continuităţii politicilor şi acţiunilor sale.

Analiza îndeplinirii condiţiilor pentru existenţa persoanei juridice, aşa cum sunt precizate expres în definiţie, relevă nevoia unei organizări interne de sine stătătoare pentru subiectul de drept colectiv. Pentru protejarea valorilor şi atingerea obiectelor stabilite, UE dispune de un cadru instituţional unic.

Fără îndoială, la ora actuală, construcţia europeană nu mai este posibilă fără un cadrul financiar propriu, respectiv resursele financiare adecvate, iar procesul de constituire a acestui cadru a avut o evoluţie inconstantă. UE a trebuit să găsească şi să-şi constituie resurse financiare pentru punerea în practică şi derularea politicilor comunitare. Controversele privind problemele fiscale şi bugetare nu au lipsit nici din acest domeniu şi au vizat o gama variată de aspecte: resursele financiare proprii ale CE, dezechilibrul bugetar, chiar rivalităţile dintre instituţiile comunitare (respectiv Comisia Europeană, Parlamentul European şi Consiliul de Miniştri).

Se remarcă importanţa covârşitoare a patrimoniului care să susţină întreaga activitate a subiectului colectiv de drept. Pentru acest patrimoniu, în literatura din domeniu se identifică mai multe direcţii de interes:

- modalitatea de constituire a lui,
- administrarea şi gestiunea patrimoniului dar şi
- controlul operaţiunilor derulate în vederea asigurării desfăşurării unei activităţi orientate către scopul declarat al respectivei persoane juridice.

În contextul actual, este de neconceput activitatea unui subiect colectiv de drept în lipsa unui patrimoniu propriu, corect dimensionat pentru a acoperi integral nevoile curente şi a susţine operaţiunile de dezvoltare. Pentru acoperirea acestei condiţii, la nivel european s-a dezvoltat un cadru normativ specific, care să precizeze modul de derulare a relaţiilor dintre state în legătură cu constituirea, gestionarea şi controlul executării patrimoniului propriu al uniunii. Evoluţia sistemului financiar bugetar comunitar a fost marcată de câteva decizii şi momente importante:

- unificarea instrumentelor bugetare;

---

[1] *C. Lefter*, Fundamente ale dreptului comunitar instituţional, Ed. Economică, Bucureşti, 2003, p. 237.

[2] *M. Harbădă, M. Tofan, A.M. Bercu, A. Popescu*, Drept economic, suport de curs pentru studenţii de la specializarea Economie, Ed. Universităţii Alexandru Ioan Cuza, Iaşi, 2009, p. 49.

- creşterea autonomiei financiare,
- realizarea echilibrului instituţional.

Până în 1965 (Tratatul de fuziune), cele trei CE dispuneau fiecare de buget propriu şi separat, după acest moment au mai fost reglementare două mari bugete:
- bugetul general şi
- bugetul CECO[1].

Pe această linie s-a dezvoltat la nivelul colaborării dintre statele membre ale Uniunii europene un întreg sistem autonom de reguli care reglementează bugetul european, sistem care cuprinde reguli de constituire, de gestiune şi de control în materia resurselor Uniunii europene.

Relaţiile financiare sunt raporturi social-economice de formare şi repartizare a resurselor în formă bănească, relaţii care apar în legătură cu constituirea şi utilizarea resurselor necesare funcţionării şi dezvoltării generale a societăţii.

Relaţiile financiare se pot caracteriza, datorită specificului lor, prin următoarele trăsături:

1. Relaţiile financiare sunt relaţii cu caracter economic, întrucât ele apar în procesul formării, repartizării şi utilizării produsului social.

2. Relaţiile financiare apar în formă bănească deoarece procesele de producţie şi de circulaţie a mărfurilor, relaţiile de schimb, retribuirea muncii, precum şi relaţiile dintre agenţii economici sau dintre aceştia şi persoanele fizice se exprimă prin intermediul banilor, în cadrul unor relaţii băneşti.

3. Relaţiile financiare de constituire, repartizare şi utilizare a mijloacelor băneşti ale societăţii sunt relaţii fără echivalent, adică nu presupun în mod necesar o contraprestaţie directă, din partea subiectului beneficiar al mijloacelor băneşti.

4. O altă trăsătură a relaţiilor financiare este aceea că mijloacele băneşti repartizate şi utilizate de subiectele beneficiare nu se rambursează.[2]

Pe lângă aceste trăsături comune tuturor relaţiilor financiare, în materia dreptului financiar la nivelul întregii uniunii se conturează în mod obligatoriu şi **caracterul european al acestor relaţii**, trăsătură definitorie sinonimă cu integrarea, ca cea mai completă formă de colaborare existentă până acum între state diferite.

Reglementarea normativă a relaţiilor financiare vizează:
- modul de constituire şi utilizare a bugetului
- constituirea şi utilizarea fondurilor instituţiilor Uniunii europene
- politica fiscală
- controlul financiar
- emisiunea monetară
- circulaţia monetară cu numerar sau fără numerar
- regimul juridic al valutelor
- organizarea şi funcţionarea aparatului financiar, bancar şi de credit

La nivelul dreptului financiar naţional, aceste direcţii de reglementare se completează cu constituirea şi utilizarea fondului de asigurări sociale de stat şi a fondului de

---

[1] Începând din 2002, când Tratatul CECO a împlinit cei 50 de ani de durată prestabilită, bugetul CECO nu mai există, dar veniturile realizate din gestiunea acestui patrimoniului se constituie într-un fond gestionat separat de celelalte.

[2] *D.D. Şaguna*, Tratat de drept financiar şi fiscal, Ed. All Beck, 2001, Bucureşti, p. 80.

şomaj. În plan european, normele care formează reglementarea cu privire la asigurările sociale vizează în prezent doar recunoaşterea calităţii de asigurat pe întreg cuprinsul uniunii pentru asiguraţii la fondul de asigurări sociale al oricăruia dintre statele membre şi modul de recuperare a cheltuielilor ocazionate de tratarea unui asigurat al altui stat membru. Această problematică este indirect soluţionată prin reglementarea noţiunii de cetăţean european, calitatea care atrage o multitudine de drepturi, inclusiv dreptul de asigurări sociale pe teritoriul oricărui alt stat membru, dacă această calitate este recunoscută în baza prevederilor legale din statul de origine.

Dreptul financiar poate fi definit ca fiind format din totalitatea actelor normative de care reglementează relaţiile de constituire, repartizare şi utilizare a fondurilor băneşti ale statului şi ale instituţiilor publice, destinate satisfacerii sarcinilor social-economice ale societăţii.[1]

În mod similar dar incluzând trăsătura europeană obligatorie, **dreptul financiar european** cuprinde totalitatea normelor juridice care reglementează constituirea, repartizarea şi utilizarea fondurilor băneşti europene, precum şi controlul modului în care aceste fonduri au fost valorificate.

Dreptul fiscal european, ca parte care completează reglementările dreptului financiar european, este definit ca fiind ansamblul coerent de norme juridice elaborate şi emise de instituţiile UE cu scopul de a se asigura controlul comunitar asupra fiscalităţii naţionale a statelor membre (şi a celor în curs de aderare, dacă este cazul), de a se înfăptui politica de armonizare fiscală la nivelul tuturor ţărilor comunitare şi de a se implementa mecanismele contencioase legate de aceste aspecte.

Politica fiscală reprezintă ansamblul ideilor şi a strategiilor transpuse în reglementările legale consacrate asigurărilor modalităţilor celor mai eficiente de stabilire şi percepere a veniturilor bugetare.

Politica fiscală trebuie abordată în strânsă legătură cu:

- politica bugetară (pe baza căreia se iau deciziile privind amploarea cheltuielilor publice şi se stabilesc proporţiile în care acestea urmează să fie acoperite din impozite);
- şi tehnica fiscală (care constă în stabilirea şi aplicarea modalităţilor de aşezare a impozitelor).

Prin politica fiscală se identifică sursele de venituri prin a căror colectare se pun la dispoziţia statului sumele necesare acoperirii cheltuielilor publice. Politica fiscală trebuie îmbinată cu acţiuni şi activităţi de natură economică, socială, educaţională, militară. Pe de altă parte, prin politica fiscală poate fi influenţată dinamica anumitor sectoare de activitate (privind creşterea sau scăderea vitezei sau a ritmului de dezvoltare).

Între raporturile juridice care formează sfera dreptului european, raporturile de drept financiar şi fiscal european se disting datorită următoarelor particularităţi:

- subiectele participante;
- obiectul de reglementare;
- modalităţile de realizare a formei de activitate în cadrul căreia îşi au sorgintea.

Elementele constitutive ale raporturilor juridice financiare, la fel ca şi în cazul altor categorii de raporturi juridice, sunt subiectele, obiectul şi conţinutul.

---

[1] Ibidem, p. 81.

Raporturile de drept financiar și fiscal european se nasc numai în cadrul activității financiare și fiscale înfăptuite de către Uniunea europeană, prin instituțiile sale și în colaborare cu statele membre sau resortisanți ai acestor state.

În cadrul acestor raporturi, fără excepție, unul dintre **subiecte** este Uniunea europeană, printr-o instituție care intră în raportul juridic de pe poziția privilegiată a unui reprezentant supraordonat, în mod similar raporturilor de drept public în dreptul intern. Relația de subordonare care se subînțelege întotdeauna într-un raport de drept financiar și fiscal european argumentează metoda proprie de reglementare a acestei discipline de drept.

Celălalt participant la raportul juridic de drept financiar și fiscal european poate fi deopotrivă unul dintre statele membre ale uniunii sau orice persoană juridică sau fizică din categoria resortisanților statelor membre.

Raporturile de drept financiar și fiscal european se nasc, se modifică și se sting pe baza manifestării unilaterale de voință a instituțiilor europene, prin proceduri specifice prevăzute de normele de drept.

Conținutul raporturilor de drept financiar și fiscal îl formează drepturile și obligațiile subiectelor participante, care diferă de cele ale altor raporturi juridice, întrucât se stabilesc în legătură cu constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor bănești la nivelul Uniunii Europene.

Obiectul raporturilor de drept financiar și fiscal este diferit, determinat în primul rând de sfera deosebit de largă și complexă a relațiilor financiare la nivelul Uniunii Europene iar, în al doilea rând, de actele normative care reglementează activitatea financiară.

Secțiunea a 4-a Principalele momente în evoluția reglementărilor financiare europene, în paralel cu evoluția construcției comunitare

Cronologia construcției politice și economice europene ne relevă atât momentele de succes în edificarea Europei unite de astăzi, dar și momentele de cumpănă. Organizarea activității economice comune pentru statele membre ale uniunii nu a fost întotdeauna marcată de momente plăcute sau de realizări, fiecare dintre statele membre fiind nevoit, la un moment dat, să admită o serie de renunțări în favoarea ideii de integrare, începând cu renunțarea la o parte din suveranitatea de stat în favoarea instituțiilor și organismelor organizate la nivel european.

Această renunțare a vizat toate dimensiunile colaborării europene, inclusiv relațiile cu privire la constituirea, utilizarea și controlul gestiunii resurselor necesare funcționării Uniunii Europene, împreună cu instituțiile sale.

Principalele momente în evoluția construcției comunitare sunt[1]:

- 16 aprilie 1948 – crearea, la Paris, a Organizației Europene de Cooperare Economică, în scopul repartizării ajutorului acordat prin Planul Marshall celor 16 țări beneficiare;

---

[1] A se vedea în acest sens *O. Stoica,* Integrare financiar-monetară europeană, Ed. Junimea, Iași, 2003, p. 162 și *A. Fuerea,* Drept comunitar european. Partea generala, Ed. All Beck, Bucuresti, 2003, p. 20.

- 5 mai 1949 – la Londra, înfiinţarea Consiliului Europei, cu sediul la Strasburg;
- 9 mai 1950 – Planul ministrului francez al afacerilor externe, Robert Schuman, de creare a Comunităţii Europene a Cărbunelui şi Oţelului pe baza unui proiect aparţinând lui Jean Monnet;
- 1950 – este creată Unitatea de Cont Europeană;
- 18 aprilie 1951 – Tratatul de la Paris instituie CECO, cu sediul la Luxemburg, cu participarea a şase ţări: Belgia, Franţa, R.F. Germania, Italia, Luxemburg şi Olanda;
- 27 mai 1952 – semnarea la Paris a Tratatului instituind Comunitatea economică de Apărare;
- 10 august 1952 – îşi începe activitatea Înalta Autoritate, organul executiv al CECO, sub preşedinţia lui Jean Monnet;
- 1-2 iunie 1955 – reuniţi în Conferinţa de la Messina, Italia, miniştrii afacerilor externe ai celor 6 decid extinderea integrării europene la întreaga economie;
- 5 august 1955 – este semnat la Paris Acordul Monetar European;
- 25 martie 1957 – Tratatele de la Roma; sunt semnate tratatele de înfiinţare a Comunităţii Economice Europene şi a Comunităţii Europene de Energie Atomică, ambele cu sediul la Bruxelles, având drept participante aceleaşi şase ţări semnatare ale Tratatului de la Paris (Europa celor şase);
- 1 ianuarie 1958 – intrarea în vigoare a Tratatelor de la Roma şi instalarea la Bruxelles a Comisiilor CEE şi a Euratom-ului;
- 9 iulie 1961 – Grecia semnează Acordul de Asociere la CEE;
- 31 iulie 1961 – Irlanda cere aderarea la CEE;
- 9 august 1961 – Marea Britanie cere aderarea la CEE;
- 10 august 1961 – Danemarca cere aderarea la CEE;
- 14 ianuarie 1962 – se naşte Politica Agricolă Comună, odată cu crearea Fondului European de Orientare şi Garantare Agricolă;
- 30 iulie 1962 – intrarea în vigoare a politicii agricole comune (PAC);
- 12 septembrie 1963 – Turcia semnează Convenţia de Asociere la CEE;
- 8 aprilie 1965 – este semnat Tratatul de fuziune a executivelor (conducerii) celor trei Comunităţi Europene (CECO, CEE, EURATOM), formându-se Comunităţile Europene;
- 29 ianuarie 1966 – Compromisul de la Luxemburg. Franţa acceptă să-şi reia locul în Consiliu după 6 luni de practicare a „politicii scaunului gol", în schimbul menţinerii regulii unanimităţii atunci când sunt în discuţie interese foarte importante;
- 10 mai 1967 – Marea Britanie şi Irlanda cer pentru a doua oară aderarea la CEE;
- 24 iulie 1967 – Norvegia cere pentru a doua oară aderarea la CEE;
- 28 iulie 1967 – Suedia cere aderarea la CEE;
- 1 iulie 1968 – realizarea uniunii vamale, prin eliminarea taxelor vamale între Ţările celor şase şi stabilirea unor taxe vamale comune;
- 22 aprilie 1970 – semnarea, la Luxemburg a tratatului care permite finanţarea progresivă a Comunităţilor prin resurse proprii şi extinderea puterilor controlului Parlamentului european;
- 30 iunie 1970 – deschiderea la Luxemburg a negocierilor cu 4 ţări candidate la aderare (Danemarca, Irlanda, Norvegia şi Regatul Unit);

- 22 ianuarie 1972 – semnarea, la Bruxelles, a Tratatelor de aderare la CEE a Danemarcei, Irlandei, Marii Britanii şi Norvegiei;

- 26 septembrie 1972 – poporul norvegian refuză – prin referendum – aderarea la CEE;

- 1 ianuarie 1973 – prima lărgire a CEE, prin aderarea Danemarcei, Irlandei şi Marii Britanii (Europa celor nouă);

- 9-10 decembrie 1974 – crearea Consiliului European, organ de decizie la nivel înalt, format din şefi de stat şi de guvern; cei 9 şefi de stat şi de guvern decid în Summitul de la Paris să se reunească în mod regulat în cadrul Consiliului european (de 3 ori pe an). Se propune alegerea Adunării europene prin sufragiu universal şi se decide punerea în aplicare a Fondului european de dezvoltare regională (FEDER);

- 18 martie 1975 – crearea Fondului European de Dezvoltare Regională;

- 22 iulie 1975 – semnarea Tratatului privind consolidarea puterilor bugetare ale Adunării europene şi care înfiinţează Curtea de Conturi europeană (nu are statut jurisdicţional); acest tratat va intra în vigoare la 1 iunie 1977.

- 28 mai 1979 – semnarea Actului de aderare a Greciei la Comunitate;

- 7-10 iunie 1979 – prima alegere prin sufragiu universal direct a membrilor Parlamentului European (410 membri);

- 1 ianuarie 1981 – a doua lărgire a CEE: aderarea Greciei (Europa celor zece);

- 1983 – intrarea în funcţiune a politicii comune de pescuit;

- 28 februarie 1984 – adoptarea programului Esprit, program strategic european de cercetare şi dezvoltare cu privire la tehnologiile de informaţie;

- 14-17 iunie 1984 – alegeri europene, a doua oară;

- 14 iunie 1985 – Belgia, Franţa, Germania, Luxemburg şi Olanda semnează Acordul de la Schengen, de eliminare progresivă a controalelor la frontierele comune;

- 2-4 decembrie 1985 – Consiliul european de la Luxemburg; cei 10 sunt de acord cu revizuirea Tratatului de la Roma şi cu relansarea integrării europene, prin redactarea unui Act unic european;

- 1 ianuarie 1986 – a treia lărgire a CEE, prin aderarea Portugaliei şi a Spaniei (Europa celor doisprezece);

- 17 şi 28 februarie 1986 – semnarea, la Luxemburg şi Haga, de către cei 12 a Actului unic european, prin care se modifică Tratatul de la Roma (prima modificare majoră) şi se prevede realizarea pieţei interne unice pentru 1 ianuarie 1993, dar şi trecerea la un sistem de decizii bazat pe majoritatea calificată;

- 14 aprilie 1987 – candidatura Turciei la CEE;

- 1 iulie 1987 – intrarea în vigoare a Actului Unic European;

- 17 aprilie 1989 – prezentarea Raportului Delors cu cele trei etape de trecere la Uniunea Economică şi Monetară;

- 19-21 mai 1989 – este adoptat Raportul Delors;

- 15-18 iunie 1989 – pentru a treia oară au loc prin sufragiu universal alegeri pentru Parlamentul european;

- 17 iulie 1989 – cererea de aderare a Austriei la CEE;

- 29 mai 1990 – semnarea acordurilor care instituie Banca europeană pentru reconstrucţie şi dezvoltare (BERD);

- 19 iunie 1990 – semnarea Acordului Schengen;

- 4 şi 16 iulie 1990 – cererile de aderare la CEE din partea Ciprului şi a Maltei;
- 14 decembrie 1990 – deschiderea, la Roma, a Conferinţei interguvernamentale asupra Uniunii economice şi monetare şi asupra Uniunii politice;
- 1 iulie 1991 – cererea de aderare a Suediei;
- 7 februarie 1992 – semnarea Tratatului de la Maastricht – a doua modificare majoră a Tratatului de la Roma;
- 18 martie 1992 – cererea de aderare a Finlandei;
- 25 martie 1992 – cererea de aderare a Norvegiei;
- 1 noiembrie 1993 intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht. Comunitatea Europeană devine Uniunea Europeană;
- 1 aprilie 1994 – cererea de aderare a Ungariei la Uniunea europeană;
- 8 aprilie 1994 – cererea de aderare a Poloniei la Uniunea europeană;
- 9-12 iunie 1994 – alegerea pentru a patra oară a Parlamentului european prin vot universal direct; aprobarea prin referendum a Tratatului de aderare de către Austria;
- 24-25 iunie 1994 – semnarea tratatelor de aderare la UE a Austriei, Finlandei, Norvegiei şi Suediei, cu ocazia Consiliului European de la Corfu;
- 28 noiembrie 1994 – respingerea de către poporul norvegian, prin referendum (pentru a doua oară) a aderării ţării la UE;
- 16 octombrie 1994 – aprobarea prin referendum a tratatului de aderare a Finlandei;
- 13 noiembrie 1994 – aprobarea, prin referendum, a Tratatului de aderare a Suediei;
- 1 ianuarie 1995 – a patra lărgire: aderarea Australiei, Finlandei şi Suediei la UE (Europa celor 15);
- 23 ianuarie – intrarea în funcţie a Comisiei prezidate de Jacques Santer (1995-2000);
- 26 martie 1995 – intrarea în vigoare a Convenţiei de la Schengen (între 7 state europene: Belgia, Franţa, Germania, Luxemburg, Olanda, Portugalia şi Spania). Libera circulaţie a cetăţenilor statelor semnatare şi din alte state agreate este completată de o politică comună în ceea ce priveşte azilul şi imigrarea;
- 12 iunie 1995 – acorduri europene cu Estonia, Letonia, Lituania;
- 22 iunie 1995 – cererea de aderare a României;
- 27 iunie 1995 – cererea de aderare a Slovaciei;
- 27 octombrie 1995 – cererea de aderare a Letoniei;
- 24 noiembrie 1995 – cererea de aderare a Estoniei;
- 8 decembrie 1995 – cererea de aderare a Lituaniei;
- 14 decembrie 1995 – cererea de aderare a Bulgariei;
- 16 ianuarie 1996 – cererea de aderare a Sloveniei;
- 17 ianuarie 1996 – cererea de aderare a Republicii Cehia;
- 2 octombrie 1997 – semnarea Tratatului de la Amsterdam prin care este modificat parţial Tratatul de la Maastricht – a treia revizuire majoră a Tratatului de la Roma;
- 30 martie 1998 – lansarea procesului de aderare pentru 10 state candidate din Europa Centrală şi Orientală şi pentru Cipru – ca urmare a Conferinţei interguvernamentale bilaterale, pentru început, cu Cipru, Estonia, Ungaria, Polonia, Cehia şi Slovenia;

- 1 iunie 1998 – desființarea IME și crearea Băncii Centrale Europene și a Sistemului European al Băncilor Centrale;
- 1 mai 1999 – intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam;
- 8-13 iunie 1999 – cea de-a cincea alegere directă a parlamentului european;
- 7-11 decembrie – Consiliul european de la Nisa; adoptarea tratatului de la Nisa;
- 1 ianuarie 2001 – Grecia aderă la euro;
- 26 februarie 2001 – semnarea Tratatului de la Nisa;
- 1 ianuarie 2002 – în cele 12 țări ale zonei euro sunt puse în circulație monedele și bancnotele în euro, care circulă în paralel cu monedele naționale, retrase treptat;
- 28 februarie 2002 – euro rămâne singura monedă oficială în cele 12 țări; cele 12 monede naționale își pierd puterea liberatorie, în avans față de planificarea inițială, iulie 2002;
- 12-13 decembrie 2002 – Consiliul European de la Copenhaga, dedicat extinderii UE. Sunt invitate să se alăture UE 10 state candidate, începând din 2004; pentru România și Bulgaria este fixat anul 2007, iar în cazul Turciei nu este fixată nici o dată pentru începerea negocierilor de aderare;
- 23 iulie 2002 – expiră Tratatul instituind Comunitatea europeană a cărbunelui și oțelului, Tratat care a fost încheiat pentru o perioadă de 50 de ani;
- 4 octombrie 2003 – se deschide Conferința interguvernamentală pentru examinarea proiectului de Constituție;[1]
- 1 mai 2004 – extinderea UE cu 10 state central și est-europene (Cehia, Cipru, Malta, Letonia, Lituania, Slovacia, Slovenia, Polonia, Ungaria);
- octombrie 2004 – semnarea la Roma a Tratatului instituind o Constituție pentru Europa; tratatul nu a fost ratificat de către Franța și Olanda. Eșecul înregistrat de constituție în a câștiga sprijinul popular în aceste două țări a făcut ca și alte țări să amâne sau să oprească procedura de ratificare, tratatul fiind ineficient;
- 25 aprilie 2005 – semnarea Tratatului de aderare la Uniunea Europeană pentru România și Bulgaria;
- 1 ianuarie 2007 – aderarea României și Bulgariei;
- octombrie 2007 – semnarea Tratatului de la Lisabona, cunoscut în faza de proiect sub numele de Tratatul de Reformă este un tratat destinat să înlocuiască tratatul constituțional european. Numele oficial este Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene;
- 1 decembrie 2009, intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, după un proces anevoios de ratificare.

[1] *A. Fuerea*, Manualul Uniunii Europene, Ed. Universul Juridic, București, 2004, p. 206.

BCU IAȘI CENTRU DE RESURSE PENTRU ÎNVĂȚĂMÂNT

Capitolul II
Izvoarele dreptului financiar european

Problema izvoarelor de drept este o chestiune de debut în studiul oricărei discipline juridice. Cu atât mai important este subiectul cu cât ne raportăm la o disciplină relativ nouă la scara evoluției dreptului. Mai mult chiar, analizând sfera izvoarelor de drept pentru o disciplină desprinsă din sfera disciplinelor de drept european, analiza izvoarelor de drept specifice ne relevă particularități comune pentru toate disciplinele din acest domeniu.

Astfel, în materia dreptului european, sfera izvoarelor de drept nu presupune neapărat o analiză a izvoarelor materiale și izvoare interpretative, și nici nu se înscrie în șablonul clasic al actelor normative între care se pot distinge legile și acte normative subordonate legilor, așa cum sunt consacrate în literatura de specialitate.[1]

În ceea ce privește ierarhia izvoarelor dreptului european, distincția care se realizează chiar de la început de către autorii de marcă ai literaturii de specialitate în domeniu este între izvoarele primare și izvoarele derivate ale dreptului.[2] Această împărțire a izvoarelor dreptului european este generată de modul particular al emiterii și aplicării actelor juridice de către instituțiile europene.

Ca orice altă ordine juridică, ordinea juridică comunitară este constituită dintr-un ansamblu organizat de norme doar că, pentru dreptul european, aceste norme își trag valoarea din normele juridice de bază cuprinse în tratate. Astfel se distinge **dreptul primar**, constituit din normele cuprinse în tratatele constitutive, de **dreptul derivat**, ce cuprinde norme juridice emise în baza tratatelor constitutive și cu respectarea procedurilor expres prevăzute de aceste tratate.[3]

Fondul legislativ în sistemul comunitar se compune din peste 300.000 de acte normative, disponibile atât ca texte comentate în diferite cursuri universitare sau lucrări de specialitate dar și în format electronic. Serverul legislativ al Uniunii Europene (EURLEX) deschide accesul la o bază de date multilingvă care grupează o paletă largă de acte normative, de la tratatele comunitare, la acordurile internaționale, lucrările pregătitoare, jurisprudența și interpelările parlamentare. O parte dintre aceste acte sunt disponibile deja în limba română, datorită recunoașterii limbii române drept limbă oficială a Uniunii Europene, alături de limbile celorlalte state membre, o dată cu aderarea României la Uniunea Europeană. Procesul de traducere a unui ansamblu legislativ atât de voluminos este însă, fără îndoială, unul de durată și nu poate fi estimat momentul la care cetățenii români vor putea consulta integral legislația europeană în limba română. Deocamdată, toate actele normative noi sunt

---

[1] *I. Ceterchi, I. Craiovan,* Introducere în teoria generală a dreptului, Ed. All, București, 1998, p. 78.

[2] *A. Fuerea,* Drept comunitar. Partea generală, Ed. All Beck, București, 2004, p. 48

[3] *J.P. Jacgue,* Droit institutionnel de l'Union Europeenne", Cours Dalloz, Paris, 2004, p. 493.

traduse în mod obligatoriu şi în limba română, mai înainte chiar de a fi semnate şi de a intra în vigoare.

Analiza succintă a actelor normative din sistemul de drept european presupune prezentarea principalelor surse de drept primar (tratatele), drept derivat (regulamentele, deciziile şi directivele) dar şi o prezentare sumară a izvoarelor nescrise (cutuma, jurisprudenţa şi principiile generale ale dreptului comunitar în general).

Secţiunea 1. Izvoarele primare ale dreptului financiar şi fiscal european

Dreptul comunitar primar este constituit din cele trei Tratate care au pus bazele Comunităţilor europene, precum şi din Tratatele şi actele care le modifică, completează şi adaptează. Cu alte cuvinte, este vorba despre un număr impresionant de instrumente convenţionale, proprii uneia sau alteia dintre Comunităţi sau comune celor trei.

Tratatele constitutive formează dreptul primar al Uniunii Europene, care este comparabil la nivel naţional cu dreptul constituţional. Aşadar tratatele definesc elementele fundamentale ale colaborării dintre statele membre şi precizează competenţa instituţiilor din sistemul european care participă la procesul de luare a deciziilor, procedurile legislative, precum şi puterile şi prerogativele care sunt recunoscute acestor instituţii.

Mai mult decât atât, tratatele formează obiectul negocierilor directe între guvernele statelor membre, care trebuie să fie ratificate după procedura prevăzută la nivel naţional pentru fiecare stat în parte (în principiu, prin aprobare de către parlamentul naţional, de către puterea executivă/guvern sau de către toţi cetăţenii cu drept de vot, prin referendum). Această procedură asigură integrarea normei de drept european în sistemul izvoarelor de drept proprii fiecărui stat membru.

Pe lângă cele două tratate considerate fundamentale, Tratatul instituind o comunitate europeană şi Tratatul asupra Uniunii Europene, sunt avute în vedere în categoriile izvoarelor primare ale dreptului financiar şi fiscal european şi Tratatul EURATOM, tratatele de aderare ale altor state decât cele fondatoare, alte tratate şi protocoale.

§1. Tratatul asupra Comunităţii Europene a Cărbunelui şi Oţelului

Tratatul CECA este cel mai vechi dintre cele trei tratate prin care s-au pus bazele Uniunii Europene; a fost semnat la Paris în 23 iulie 1952 şi a expirat la 23 iulie 2002, deoarece nu a fost încheiat decât pentru cincizeci de ani.

Obiectivul său a fost să se constituie o piaţa comună pentru cărbune şi oţel, formulă susceptibilă a fi extinsă şi în alte domenii economice. Industria cărbunelui şi a oţelului sunt astăzi supuse regimului dreptului comun din Tratatul CE.

Aşadar, debutul „construcţiei" europene l-a reprezentat semnarea Tratatului de la Paris din 18 aprilie 1951, intrat în vigoare la 25 iulie 1952. Scopul creării acestei

organizații a fost de a rezolva situația de criză în care se găseau industriile carboniferă și siderurgică, prin stabilirea unei „piețe comune" pentru aceste două sectoare ce ar fi dus la lichidarea stocurilor acumulate. Propunerea inițială de colaborare a vizat un sector limitat, dar extrem de important: subordonarea producției de cărbune și oțel a Franței și Germaniei unei „Înalte Autorități" comune, în cadrul unei organizații deschise participării și altor țări europene.

Dacă rațiuni economice justificau această inițiativă, scopurile veritabile au fost de ordin politic.[1] După opinia exprimată de Robert Schuman, CECO trebuia să fie „fermentul unei comunități mai largi și mai profunde". Alte patru state (Italia, Belgia, Olanda, Luxemburg) s-au alăturat celor două, formând grupul statelor fondatoare ale comunității.

§2. Tratatul instituind Comunitatea Europeană (Tratatul CEE)

Relațiile foarte strânse între statele europene au demarat prin intermediul industriilor de război, dar, în scurt timp, s-a evidențiat nevoia unei mai strânse colaborări între statele fondatoare ale CECA. Formarea Comunității Economice Europene (CEE), organizație economică internațională creată prin semnarea în 1957 a Tratatului de la Roma (25 martie 1957 și care a intrat progresiv în vigoare începând cu 1 ianuarie 1958) de către cele șase țări membre ale CECO s-a realizat odată cu formarea Comunității Europene a Energiei Atomice – Euratom (CEEA), ratificată prin același tratat.

Scopul formării CEE era crearea unei piețe comune și apropierea politicilor economice ale țărilor membre, promovarea, în zona integrată, a dezvoltării concertate a activităților economice și a expansiunii economice, strângerea relațiilor între țările membre.

Dacă CECO și EURATOM au avut în vedere din start sectoare foarte importante, dar limitate ale vieții economice, Tratatul CEE a vizat, de la început, o piață comună europeană care să integreze economiile naționale ale statelor membre. Această piața comună a arătat de la început dezideratul statelor membre de a realiza trei uniuni: Uniunea vamală, Uniunea economică și Uniunea politică. Dintre obiectivele pieței comune au fost expres afirmate:

- desființarea barierelor vamale tarifare și netarifare în calea comerțului între statele membre;
- stabilirea unui tarif vamal comun și a unei politici comerciale comune în relațiile cu terții;
- libera circulație a bunurilor și a factorilor de producție;
- aplicarea unor politici comune în domeniile: agricultură, transporturi etc.

Tratatele instituind CEEA și CEE au fost semnate la 25 martie 1957 la Roma. Noile comunități s-au inspirat din concepțiile cu privire la instituțiile comune puse deja în practică prin tratatul CECA, pe calea unei uniuni din ce în ce mai strânse între

[1] *D.D. Șaguna*, Drept financiar și fiscal, Ed. All Beck, București, 2003, p. 543.

popoarele europene.[1] În aceeaşi zi cu semnarea tratatelor de la Roma, cele 6 state fondatoare au semnat şi Convenţia cu privire la instituţiile comune, stabilind că tuturor celor 3 comunităţi, create prin statute diferite şi cu misiuni distincte, li se alătură, în sfera lor de competenţă, aceeaşi Adunare parlamentară şi aceeaşi Curte de justiţie. Deşi avută în vedere încă de la început, unitatea deplină a instituţiilor celor trei comunităţi, CEE, CECA şi CEEA s-a realizat abia prin Tratatul de la Bruxelles, instituind o Comisie Unică şi un Consiliu unic (Tratatul de fuziune al executivelor comunitare, semnat în 1965 şi intrat în vigoare în 1967).

Obiectivul principal al tratatului care instituie Comunitatea Europeană este să realizeze o integrare progresivă a statelor europene şi să stabilească o piaţă comună, pe baza celor patru libertăţi de circulaţie (a bunurilor, a persoanelor, a capitalurilor şi a serviciilor), ca urmare a unificării progresive a politicilor economice ale statelor membre.

Pentru aceasta, statele membre au renunţat la o parte din suveranitatea lor, în favoarea instituţiilor comunitare, care au dobândit puterea de a adopta reguli direct aplicabile în statele membre (regulamente, directive, decizii) şi având prioritate asupra normelor dreptului naţional. Tratatul CE, în forma sa actuală, este rezultatul modificărilor aduse tratatului care a instituit Comunitatea Economică Europeană (Tratatul CEE semnat la Roma în 1957 şi intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958). Acesta a fost modificat în numeroase rânduri, în special prin Actul Unic European, intrat în vigoare în 1987, prin Tratatul de la Maastricht (Tratatul asupra Uniunii Europene) intrat în vigoare în 1993, prin Tratatul de la Amsterdam, intrat în vigoare in 1999, şi prin Tratatul de la Nice, intrat în vigoare în februarie 2003.

În urma acestor modificări, părţi importante din Tratatul CE au fost reformulate pentru a putea fi corect înţelese astăzi. Tratatul cuprinde actualmente aproape toate aspectele economice de interes pentru comunitate, dar şi aspecte politice cum ar fi dreptul de azil şi dreptul de a emigra[2].

Pe site-ul oficial legislativ al Uniunii este disponibilă o variantă consolidată a tratatului CE. Încă din partea I a Tratatului CEE, intitulată „Principii", sunt incluse reguli de drept cu caracter financiar şi fiscal. Astfel, articolul 2 prevede expres: „Comunitatea are ca misiune, prin instituirea unei pieţe comune şi prin apropierea treptată a politicilor economice ale statelor membre, să promoveze în întreaga Comunitate o dezvoltare armonioasă a activităţilor economice, o creştere durabilă şi echilibrată, o stabilitate crescândă, o creştere accelerată a nivelului de trai şi relaţii mai strânse între statele pe care le reuneşte".

Conform articolului 3, în vederea realizării scopurilor prevăzute la articolul 2, acţiunea Comunităţii presupune, în condiţiile şi în conformitate cu termenele prevăzute de prezentul tratat:

(a) eliminarea, între statele membre, a taxelor vamale şi a restricţiilor cantitative la intrarea şi ieşirea mărfurilor, precum şi a oricăror altor măsuri cu efect echivalent;

(b) stabilirea unui tarif vamal comun şi a unei politici comerciale comune în raport cu statele terţe;

---

[1] *I.P. Filipescu, A. Fuerea,* Drept instituţional comunitar european, Ed. Actami, Bucureşti, 2000, p. 14.

[2] A se vedea în acest sens Tratatul de la Amsterdam.

(c) eliminarea, între statele membre, a obstacolelor care stau în calea liberei circulații a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor;

(d) adoptarea unei politici comune în domeniul agriculturii;

(e) adoptarea unei politici comune în domeniul transporturilor;

(f) instituirea unui regim care să împiedice denaturarea concurenței pe piața comună;

(g) aplicarea unor proceduri care să permită coordonarea politicilor economice ale statelor membre și împiedicarea dezechilibrelor în balanțele de plăți ale acestora;

(h) apropierea legislațiilor interne în măsura necesară funcționării pieței comune;

(i) crearea unui Fond Social European pentru a îmbunătăți posibilitățile de angajare a lucrătorilor și pentru a contribui la ridicarea nivelului de trai;

(j) instituirea unei Bănci Europene de Investiții, destinată facilitării extinderii economice a Comunității prin crearea de resurse noi;

(k) asocierea țărilor și teritoriilor de peste mări în vederea creșterii schimburilor comerciale și continuării în comun a efortului de dezvoltare economică și socială.

De asemenea, capitolul 2 (Dispoziții fiscale) al părții a III-a a tratatului (Politica Comunității) instituie **primele norme de drept european în materie fiscală**. Astfel, nici un stat membru nu aplică, direct sau indirect, produselor altor state membre impozite interne de orice natură mai mari decât cele care se aplică, direct sau indirect, produselor naționale similare. De asemenea, nici un stat membru nu aplică produselor altor state membre impozite interne de natură să protejeze indirect alte produse. Statele membre au fost obligate să elimine sau modifice dispozițiile existente la intrarea în vigoare a tratatului care contravin normelor de mai sus.

Conform articolului 99, Comisia examinează modul în care poate fi armonizat în interesul pieței comune dreptul intern al diferitelor state membre cu privire la normele de drept financiar european. Comisia prezintă propunerile sale Consiliului, care hotărăște în unanimitate.

Tot în cuprinsul Tratatului CEE regăsim și **primele prevederi cu privire la constituirea bugetului european.** Titlul II din Partea a V-a (Instituțiile Comunității) cuprinde dispoziții financiare. Articolul 199 prevede expres că toate veniturile și cheltuielile comunității, inclusiv cele care se referă la Fondul Social European, trebuie estimate pentru fiecare exercițiu bugetar și trebuie înscrise în buget. Veniturile și cheltuielile bugetare trebuie să fie echilibrate.

Sunt de asemenea stabilite primele contribuții ale statelor membre la veniturile bugetare. Cheltuielile înregistrate în buget sunt autorizate pe durata unui exercițiu bugetar, cu unele excepții specificate. Alocările sunt clasificate pe capitole care grupează cheltuielile după natura și destinația lor și, dacă este necesar, pe subdiviziuni. Cheltuielile Adunării, ale Consiliului, ale Comisiei și ale Curții de Justiție fac obiectul unor părți separate din buget.

Comisia execută bugetul, pe propria răspundere și în limita creditelor alocate. Sub rezerva informării autorităților competente ale statelor interesate, Comisia poate transfera în moneda unuia dintre statele membre activele pe care le deține în moneda unui alt stat membru (astăzi, în moneda unică), în măsura în care este necesară utilizarea lor pentru obiectivele cărora le sunt destinate prin tratat.

Articolul 209 din Tratatul CEE stabilește că este în competența și sarcina Consiliului să decidă în unanimitate și la propunerea Comisiei:

(a) cu privire la adoptarea regulamentelor financiare care precizează procedurile privind întocmirea şi execuţia bugetului, precum şi prezentarea şi verificarea conturilor;

(b) stabileşte condiţiile şi procedura conform cărora contribuţiile statelor membre trebuie puse la dispoziţia Comisiei;

(c) stabileşte normele şi organizează controlul răspunderii ordonatorilor şi contabililor.

Concluzionând, Tratatul CEE a pus bazele apariţiei acestei ramuri noi de drept, dreptul financiar şi fiscal european, instituind regulile cu valoare fundamentală pentru acest domeniu.

§3. Tratatul instituind Comunitatea Europeană a Energiei Atomice şi Actul Unic European

Tratatul instituind Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (Tratatul Euratom) a fost semnat la Roma în data de 25 martie 1957 şi a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958 în acelaşi timp cu Tratatul CEE. Obiectivul Tratatului Euratom a fost acela de a realiza o coordonare a programelor de cercetare deja lansate de către statele membre sau programele care sunt în curs de lansare cu respectarea principiilor utilizării paşnice a energiei nucleare.

Acest tratat a fost în mare măsură absorbit de tratatul CE.

Actul Unic European a fost semnat în 28 februarie 1986 şi a intrat în vigoare la 1 iulie 1987. Obiectivul urmărit prin adoptarea acestui tratat a fost atingerea cel mai târziu la 31 decembrie 1992 a pieţei comune interne europene, adică un spaţiu unde să circule liber persoanele, capitalurile, bunurile şi serviciile. O serie de proceduri ad-hoc sunt introduse prin tratatul CE pentru atingerea acestui obiectiv. Adoptarea Actului Unic European şi intrarea lui în vigoare a generat profunde schimbări în planul dreptului financiar şi fiscal european, întrucât dezideratul pieţei unice a impus numeroase măsuri cu privire la taxele şi impozite practicate de statele membre.

§4. Tratatul asupra Uniunii Europene (Tratatul UE)

Tratatul asupra UE (Maastricht, 1992) a urmărit crearea cadrului normativ pentru realizarea a două obiective principale:

- uniuni monetară, prin stabilirea principiilor şi regulilor pentru punerea în circulaţie a monedei unice EURO;
- uniunea economică şi politică.

Ambele obiective principale ale acestui tratat intră sub incidenţa domeniului de reglementare a dreptului financiar şi fiscal european.

Pornind de la acest tratat se vorbeşte despre construcţia pe trei piloni a Uniunii Europene, din care primul pilon îl formează din Comunitatea europeană iar ceilalţi doi sunt formaţi din politica externă şi de securitate comună şi din cooperarea judiciară şi în materie penală. Există totuşi o mare diferenţă între primul pilon şi celelalte

două, care nu au fost însoţite de un transfer de suveranitate în favoarea instituţiilor şi organismelor comunitare cum a fost cazul Comunităţii europene.

Statele membre şi-au dorit conservarea în aceste domenii a puterilor lor autonome de decizie şi s-au limitat la o colaborare de tip interguvernamental. Instrumentele juridice cele mai importante utilizate în aceste domenii sunt acţiunile comune, poziţiile comune şi deciziile-cadru care sunt aproape întotdeauna adoptate în unanimitate şi sunt dominate de o forţă de constrângere limitată. În varianta sa originală, tratatul UE a intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993 şi a fost modificat succesiv prin tratatul de la Amsterdam, 1999, tratatul de la Nice, 2003. O versiune consolidată a tratatului de la Maastricht este, de asemenea, disponibilă.

Trebuie subliniat că tratatul asupra UE a schimbat denumirea Comunităţii Economice Europene în Comunitate europeană, denumire sub care se subînţeleg toate clauzele din tratatele CECA şi CEEA.

§5. Tratatele de aderare pentru statele noi membre ale uniunii

Ţările fondatoare ale Uniunii Europene, Belgia, Germania, Franţa, Italia, Luxemburg, Olanda (1951, 1957) au acceptat lărgirea colaborării între ele prin cooptarea de noi membrii, încă de la începuturile formării mecanismelor instituţionale.

Aşa cum am arătat deja, sistemul creat prin cele 3 tratate s-a dezvoltat în 2 direcţii principale[1]. O primă direcţie a avut în vedere perfecţionarea instituţiilor comunitare, iar cea de-a 2-a a urmărit extinderea Comunităţilor, prin cooptarea de noi membri. Procesul către noi extinderi ale comunităţilor europene este reluat în mod progresiv, teritoriul european extinzându-se în interesul exclusiv al cetăţenilor care îl ocupă.

Conferinţa la nivel înalt a ţărilor membre CEE din octombrie 1972 de la Paris a adoptat o Declaraţie care a precizat obiectivele concrete ale uniunii, cu referire la:

- formarea uniunii economice şi monetare;
- politica regională, socială, energetică;
- problemele mediului înconjurător;
- situarea CEE în contextul internaţional;
- consolidarea instituţiilor CEE;
- ajutorul dat statelor sărace;
- liberalizarea comerţului mondial şi politică comună faţă de ţările socialiste.[2]

Aşadar, Uniunea Europeană s-a extins în şase etape:

- Danemarca, Irlanda, Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord (1973);
- Grecia (1981);
- Spania, Portugalia (1986);
- Austria, Finlanda, Suedia (1995);
- Republica Cehă, Estonia, Cipru, Letonia, Lituania, Ungaria, Malta, Polonia, Slovacia şi Slovenia (2004);
- România şi Bulgaria (2007).

---

[1] *I.P. Filipescu, A. Fuerea,* Drept instituţional comunitar european, Ed. Actami, Bucureşti, 2000, p. 14.

[2] *D.D. Şaguna,* Drept financiar şi fiscal, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 544.

Cooptarea unor noi state în colaborarea europeană s-a concretizat prin negocierea şi semnarea unor tratate de aderare. Aceste tratate conţin condiţii exacte pentru integrarea noilor ţări în Uniunea Europeană precum şi adaptările necesare pe care trebuie să le suporte tratatele institutive ale comunităţii.

Conform tratatelor de aderare, fiecare dintre statele membre se angajează să respecte normele de drept financiar şi fiscal european, în aceeaşi măsură în care recunoaşte aplicabilitatea principiilor priorităţii normelor de drept european, aplicării directe şi imediate al acestor norme de drept în ordinea juridică internă.

Fiecare stat membru este obligat să contribuie la constituirea bugetului Uniunii europene şi poate beneficia de fonduri europene, în condiţiile prevăzute în regulamentul financiar.

§6. Tratatul de la Amsterdam

Tratatul de la Amsterdam a fost semnat la 2 octombrie 1997 şi a intrat în vigoare la 1 mai 1999. Două modificări importante au loc în cadrul normativ european odată cu intrarea în vigoare a acestui tratat:

- aplicarea procedurii codeciziei la noile materii cum ar fi creşterea cazurilor în care Consiliul Uniunii Europene poate decide cu majoritatea calificată şi nu în unanimitate;
- transferul anumitor competenţe care făceau anterior parte din atribuţiile Tratatului UE (politica de vize, acordarea dreptului de azil, şi în general toate problemele legate de libera circulaţie) din tratatul CE; în urma acestui transfer, denumirea titlului VI din tratatul UE (al treilea pilon) a fost schimbată în „Cooperarea poliţiei şi judiciară în materie penală".

Tratatul de la Amsterdam conţine prevederi importante pentru domeniul dreptului financiar şi fiscal european. Astfel, amintim doar cu titlu exemplificativ paragrafele 2, 3 şi 4 ale articolului 46^6, care precizează modalităţile de finanţare a cheltuielilor angajate pentru punerea în aplicare a dispoziţiilor cu privire la cooperarea între statele membre.[1] De asemenea, tratatul modifică procedura de finanţare a cheltuielilor operaţionale şi regulile cu privire la procedura bugetară.

§7. Tratatul de la Nice

Tratatul de la Nice a fost semnat la 26 februarie 2001 şi a intrat în vigoare la 1 februarie 2003. Obiectivul principal al acestui tratat a fost să adapteze funcţionarea Uniunii Europene în vederea extinderii. Printre modificările intervenite, putem menţiona:

- modificarea procesului decizional;
- reducerea drastică a situaţiilor în care Consiliul trebuie să ia decizii pe baza unanimităţii absolute; Consiliul poate în prezent să decidă cu majoritatea calificată în

[1] *A. Fuerea,* Drept comunitar. Partea generală, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 88.

numeroase domenii: libera circulaţie a cetăţenilor, cooperarea judiciară în materie civilă, politicile industriale etc.;

- modificarea ponderii voturilor în structura instituţiilor;
- o nouă repartizare a locurilor în Parlamentul European;
- renunţarea la al doilea post de comisar pentru Franţa, Germania, Regatul Unit şi Italia;
- întărirea puterilor preşedintelui Comisiei Europene;

Principala reglementare în domeniul financiar şi fiscal european inclusă în Tratatul de la Nice vizează funcţionarea Curţii Europene de Conturi (sau de Auditori, într-o variantă preferată de unii specialişti), constituită din reprezentaţii fiecărui stat membru, pentru un mandat de 6 ani. Membrii curţii sunt numiţi de către Consiliu, care decide cu majoritate calificată şi nu cu unanimitate. Din motive de celeritate, Curtea de Conturi poate funcţiona şi în camere, pentru adoptarea anumitor avize sau rapoarte.

Dispoziţiile tratatului urmăresc îmbunătăţirea colaborării curţii cu instituţiile similare organizate la nivelul fiecărui stat membru. Unul dintre mijloacele folosite în acest sens este constituirea unui comitet de legătură cu persoanele care sunt conducători ai instituţiilor naţionale corespunzătoare.

§8. Tratatul stabilind o Constituţie pentru Europa

Acest tratat se cuvine a fi menţionat separat. Scopurile avute în vedere prin redactarea, negocierea şi semnarea tratatului nu au fost însă confirmate prin procedura obligatorie prevăzută pentru intrarea în vigoare. Aprobat de către şefii de stat sau de guvern la 18 iunie 2004 şi semnat la 29 octombrie 2004, tratatul trebuia ratificat de către cele 25 de state membre ale Uniunii Europene mai înainte ca prevederile sale să fie efectiv transpuse în practică.

Elementele esenţiale ale tratatului constituţional sunt:

- includerea cartei drepturilor fundamentale în textul tratatului;
- o nouă definiţie pentru Uniunea Europeană, care va înlocui actuala Comunitate europeană şi Uniunea Europeană;
- o prezentare mai clară a repartizării competenţelor între Uniune şi statele membre;
- un cadru instituţional înnoit, care să clarifice rolul care revine Parlamentului european, consiliului şi comisiei;
- proceduri de decizie mai eficace;
- democratizarea şi transparenţa sistemului.

Respingerea acestui tratat în urma referendumului din Franţa şi Olanda a determinat discuţii aprinse asupra viitorului Uniunii Europene. Unii chiar s-au grăbit să califice drept incertă sorta Uniunii însăşi, în lipsa unui tratat constituţional.

Trebuie însă observat că Uniunea a depăşit numeroase momente de criză şi are capacitatea de a depăşi situaţiile delicate, în principal datorită dorinţei membrilor săi de a dezvolta o colaborare tot mai strânsă între popoarele europene. În acelaşi timp, există numeroase argumente pertinente care arată că respingerea tratatului cu privire

la o constituţie pentru Europa nu are nici pe departe efectele vehiculate de unii eurosceptici.

Astfel, teoriile juriştilor experimentaţi în sfera dreptului constituţional califică drept constituţie acel ansamblu de norme cu valoare fundamentală pentru evoluţia unui stat, norme care însă nu trebuie în mod obligatoriu să se regăsească într-un singur document sau să îmbrace forma scrisă. Practica constituţională a unor state cu profunde valenţe democratice (Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord) ne arată că o viaţă constituţională disciplinată a statului se poate derula şi în prezenţa unei constituţii cutumiare, apărută din practici repetate şi în lipsa unor norme formal adunate sub denumirea de constituţie.

Toate actele semnate de statele membre ale comunităţilor europene (devenite în 1992, Uniunea Europeană) din 1951, 1957, 1967, 1986, 1992, cu modificările prin Tratatul de la Amsterdam şi Nisa, constituie baza constituţională a ceea ce numim în prezent Uniunea Europeană, stabilind, între statele membre, legături juridice care merg dincolo de relaţiile contractuale de drept internaţional public, în sensul clasic al noţiunii.

Indiferent de soarta pe care a avut-o Tratatul de la Roma care instituia o constituţie pentru Europa, tratat respins prin referendumurile organizate în Franţa şi Olanda, relaţiile care leagă statele membre ale Uniunii Europene au deja baze constituţionale, prin normele impuse, în ansamblu, de tratate, protocoale şi acorduri deja existente.

Adunarea regulilor într-un singur document are semnificaţia oficializării unei constituţii în variantă consolidată pentru Uniunea Europeană, însă lipsa textului unic nu afectează existenţa şi obligativitatea respectării normelor cu valoarea fundamentală la nivel european.

Reprezentanţii oficiali ai statelor membre ale Uniunii s-au găsit ulterior respingerii tratatului constituţional în situaţia de a reforma sistemul normativ şi instituţional unional, pentru a putea găsi soluţii de îmbunătăţire a funcţionării mecanismelor instituţionale, în varianta extinsă la 27 de membri. Nu e prima dată însă când uniunea parcurge momente mai dificile, dar maturitatea politică a liderilor europeni şi dorinţa de cooperare a statelor europene a prevalat întotdeauna şi a furnizat cele mai oportune soluţii pentru noile împrejurări.

Situaţia existenţei constituţiei pentru Uniunea Europeană este chiar simplu de argumentat. Normele fundamentale pe care se întemeiază activitatea Uniunii europene sunt cuprinse în acte normative scrise, şi sunt consolidate printr-o respectare strictă a lor, şi beneyolă, de mai bine de jumătate de secol. Prin urmare, apreciem drept nefondată afirmaţia că Uniunea europeană nu are o constituţie. Această afirmaţie poate fi adevărată doar dacă ne referim la sensul propriu al termenilor, acela de document cu această denumire care grupează regulile fundamentale de organizare şi funcţionare a unui stat. Ori Uniunea dispune de acest set de norme, prin baza normativă primară data în principal de tratatele institutive.

§9. Tratatul de la Lisabona

Cunoscut în faza de proiect sub numele de Tratatul de Reformă este un tratat destinat să înlocuiască tratatul constituțional european.[1] Numele oficial este Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene.

Textul tratatului s-a finalizat în urma unui summit neoficial la Lisabona pe 19 octombrie 2007, iar tratatul a fost semnat pe 13 decembrie de către reprezentanții celor 27 de state membre ale UE. Intrarea în vigoare a Tratatului a fost programată pentru 1 ianuarie 2009, după ratificarea de către toate statele membre și s-a realizat efectiv cu întârziere, la 1 decembrie 2009.

Cele mai importante prevederi ale tratatului sunt următoarele:

- Uniunea Europeană are personalitate juridică (până acum doar Comisia Europeană avea afirmată în mod expres capacitatea juridică);
- funcția de președinte al Consiliului European este transformată într-una permanentă de „Președinte al Uniunii", cu un mandat de 2 ani și jumătate;
- este înființată funcția de ministru de externe al Uniunii, cu numele oficial de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru politica comună externă și de securitate;
- se va modifica modalitatea de vot în cadrul Consiliului. Regulile stabilite în Tratatul de la Nice rămân însă în vigoare până în 2014.

Deși au apărut deja comentarii și chiar luări de poziție în cadrul ședințelor Parlamentului european cu privire la eficiența unora dintre instituțiile nou apărute prin acest tratat, este evident că evoluția organizării instituționale la nivel european va cere un răgaz pentru aplicare și pentru a confirma rezultatele pozitive anticipate.

Secțiunea a 2-a. Izvoarele derivate ale dreptului financiar european

Dreptul derivat constituie a doua sursă importantă de drept european, după tratate și acordurile internaționale (dreptul primar).

Dreptul derivat poate fi definit ca ansamblul de acte normative adoptate de instituțiile europene pentru aplicarea dispozițiilor tratatelor. Fac parte din dreptul derivat actele obligatorii (regulamentele, directivele și deciziile) și fără forța de constrângere (rezoluții și avize) prevăzute în tratatul CE, dar și o serie de alte acte, cum ar fi regulamentele interne ale instituțiilor, programele pentru acțiunile comunitare, de exemplu.[2]

Instrumentele juridice pentru al doilea și al treilea pilon comunitar, care nu fac propriu-zis parte din dreptul derivat deoarece continuă să gestioneze relații intergu-vernamentale, sunt incluse în aceeași categorie.

---

[1] www.wikipedia.org

[2] *A. Fuerea,* Drept comunitar european. Partea generală, Ed. All Beck, București, 2004, p. 106 și urm.

§1. Regulamentul – act normativ derivat

Regulamentul, ca act normativ de drept european, este definit de articolul 249 TCE, în alineatul 2, ca fiind actul cu aplicabilitate generală, obligatoriu în toate elementele sale şi direct aplicabil în toate statele membre.

Regulamentul posedă caracteristici care îl apropie de o lege din ordinea juridică internă. Ne referim în special la caracterul normativ şi regimul său de aplicare, care îl plasează în mod normal la adăpost de orice acţiune în anulare intentată de un particular.

Curtea de Justiţie[1] vede în regulament expresia unei puteri normative a Comunităţii. Autoritatea regulamentului faţă de persoanele fizice şi juridice este indiscutabilă. Acestea nu dispun de posibilitatea de a ataca regulamentul printr-o acţiune în anulare, decât în condiţiile în care demonstrează că regulamentul le priveşte direct şi individual, fiind vorba în realitate de o decizie luată sub forma unui regulament.

Adoptat de Consiliu împreună cu Parlamentul sau de către Comisie singură, regulamentul este actul **general** şi **obligatoriu** cu privire la întregul său cuprins şi care se adresează în egală măsură tuturor statelor membre ale uniunii, dar şi instituţiilor europene deopotrivă.

El este **direct aplicabil**, adică regulamentul creează norme de drept care se aplică imediat în toate statele membre, în acelaşi mod ca normele de drept intern, şi fără nici o altă intervenţie din partea autorităţilor naţionale. Aplicabilitatea directă se opune oricărei formalităţi naţionale de asimilare sau transpunere a regulamentului în ordinea juridică internă. Oricare stat membru trebuie să respecte prevederile de rang regulamentar, fără a fi necesară nici o procedură de recunoaştere. Un act naţional care ar avea ca obiect introducerea în ordinea juridică internă a unui regulament sau care ar condiţiona intrarea în vigoare a regulamentului ar fi ilegal, fiind contrar dreptului european.

Publicarea regulamentului nu este o cerinţă legală care să fie sancţionată cu nulitatea, dar nepublicarea atrage sancţiunea inopozabilităţii faţă de cei cărora li se adresează. Regulamentul nu poate să producă efecte împotriva celor care nu au avut posibilitatea de a lua la cunoştinţă, pe cale oficială, despre cuprinsul său, astfel încât publicarea în jurnalul oficial trebuie să se realizeze întotdeauna.

Aplicabilitatea directă a regulamentului european implică faptul că regulile cuprinse în el generează în mod automat drepturi şi obligaţii pe care particularii le pot invoca imediat în faţa autorităţilor naţionale (**efectul direct vertical**) dar şi faţă de alţi particulari (**efectul direct orizontal**).[2]

Datorită trăsăturilor specifice regulamentului în dreptul european, acest act normativ este utilizat cu precădere pentru instituirea unor norme de drept financiar uniforme la nivel european.

Potrivit art. 279 TCE Consiliul adoptă regulamente financiare specificând modalităţile relative la stabilirea şi executarea bugetului şi la darea de seamă şi verificarea conturilor. Acest text normativ este ilustrativ pentru reliefarea forţei juridice a

---

[1] CJCE, Hotărârea din 18 iunie 1970, Hauptzollant, Bremen c/Krohn, cauza 74/69.

[2] *J.P. Jacgues*, op. cit., p. 528.

dispoziţiilor cuprinse în tratatele institutive ale comunităţilor şi ale Uniunii dar şi pentru a argumenta poziţia regulamentelor europene în domeniul de interes al dreptului financiar şi fiscal european.

Astfel, trei regulamente au fost adoptate la 18 septembrie 1995, pentru modificarea şi îmbunătăţirea mecanismelor prevăzute prin Regulamentul financiar din 21 decembrie 1977, aplicabil bugetului general al Comunităţilor europene. Principalele domenii vizate prin aceste acte normative sunt modul de evidenţiere al sancţiunilor aplicate statelor în cadrul bugetului şi din punct de vedere contabil, rolul controlului financiar şi creditele de cercetare-dezvoltare tehnologică.

Regulamentul financiar din 1977 a mai fost modificat prin Regulamentul nr. 2548 din 1998, care permitea garantarea unui control mai bun şi a unei transparenţe mai mari la executarea bugetului.

Concluzionăm că, în materie bugetară, normele de drept aplicabile sunt reglementate cu prioritate prin regulamente. Regulamentul CE-EURATOM nr. 1605/2002 al Consiliului privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităţilor europene va fi analizat pe larg în cuprinsul capitolului referitor la procedura bugetară la nivelul Uniunii europene.

§2. Directiva – act normativ derivat

Adoptată de Consiliu împreună cu Parlamentul European, sau de către Comisie singură, directiva se adresează statelor membre şi este o expresie a subsidiarităţii. Principalul ei scop este să uniformizeze legislaţiile statelor membre.

Directiva leagă statele membre în ceea ce priveşte rezultatul de atins, dar le lasă opţiunea alegerii între formele posibile pentru transpunerea ei în practică. Ca şi regulamentul, directiva are caracter obligatoriu dar, spre deosebire de regulament, nu beneficiază de efectul direct, statele membre fiind obligate să o transpună mai întâi în legislaţia internă.

Transpunerea directivei este operaţiunea prin care statul membru destinatar al unei directive comunitare procedează la adoptarea de măsuri necesare punerii ei în practică. Statul are alegerea asupra „formei" (în sens de tehnică legislativă sau regulamentară proprie fiecărui stat) şi „mijloacelor" (instituţiile juridice susceptibile să realizeze obiectivul indicat), esenţial fiind ca acestea să conducă la atingerea rezultatului. Statul poate adopta legi sau regulamente, după cum poate fi pus în situaţia de a abroga sau modifica dispoziţii interne incompatibile cu prevederile directivei.

Dacă directiva nu este transpusă în legislaţia naţională de către statele membre, sau dacă este transpusă într-o manieră incompletă sau cu întârziere, justiţiabilii pot să invoce direct prevederile directivei respective, chiar şi în faţa judecătorului naţional.

Potrivit articolului 249 alin. 3 din TCE directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinatar în ce priveşte rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităţilor naţionale competenţa în privinţa formei şi mijloacelor pentru atingerea rezultatului.

Enumerarea proprietăţilor juridice ale directivei este echivocă. Cert, ea e un act obligatoriu, ca şi regulamentul şi decizia şi spre deosebire de recomandare şi aviz. Directiva, la fel ca decizia individuală şi spre deosebire de regulament, nu obligă

decât pe destinatarii pe care îi desemnează. Dar poate fi şi un act „general", fiind considerată astfel în jurisprudenţa CJCE.

Realizarea unei pieţe bancare unice prin directivele Consiliului cunoaşte două metode: metoda coordonării legislaţiei şi metoda recunoaşterii reciproce.[1]

Prima Directivă adoptată pentru reglementarea liberalizării progresive a mişcărilor de capital a fost publicată în JO 43 din 12 aprilie 1960 şi a fost modificată într-o mică măsură în anul 1962. Acest act normativ prevedea patru grade de liberalizare diferite, necondiţionată de dreptul de stabilire a persoanei în statul în care doreşte să deplaseze capital.

Directiva 77/780/CEE din 12 decembrie 1977 asupra coordonării şi normativizării conducerii instituţiilor de credit, cunoscută sub numele de Prima directivă bancară, publicată în JO 322 din 17 decembrie 1977, vizează coordonarea dispoziţiilor legale şi administrative privind accesul la activitatea de instituţie de credit şi exercitarea acesteia în spaţiul comunitar.

Directiva 89/646/CEE din 15 decembrie 1989, cunoscută şi sub numele de a doua directivă bancară, urmărea crearea unei pieţe bancare unice. Astfel, este statuat dreptul unei bănci de a furniza servicii fără a avea structuri organizatorice în ţara în care sunt rezidenţi clienţii, iar pe baza principiului recunoaşterii reciproce a autorizaţiilor bancare în ţara de origine, rezultă libertatea înfiinţării de sucursale pe întreg spaţiul comunitar, fără posibilitatea vreunei ţări de a impune condiţii de acces unei bănci autorizate în altă ţară comunitară.

Tot în această directivă, se regăseşte cerinţa unui capital minim, echivalent a 5 milioane de ecu (euro) pentru înfiinţarea unei instituţii de credit în spaţiul UE, sau principiul prudenţial după care participarea băncilor sau altor instituţii de credit la societăţi cu caracter non-financiar este limitată la 15% din fondurile proprii şi ansamblul participaţiilor nu poate depăşi 60% din fondurile proprii.

Textul Primei directive bancare cuprinde şi referiri la liberalizarea creditelor pe termen lung legate de operaţiuni asupra titlurilor care nu erau negociate la bursă. Adevărata liberalizare a intervenit abia în baza Directivei din 24 iunie 1988. Prezentată într-un mod foarte schematic, această directivă reglementează libertăţile de deplasare a capitalurilor între statele membre. Acest fapt implică eliminarea tuturor autorizaţiilor de transfer, chiar a celor care interveneau în mod automat.

Directiva lasă statelor membre libertatea de adopta măsuri de reglementare a lichidităţii bancare, chiar dacă ele pot avea efect asupra operaţiunilor de capital efectuate prin stabilirea de credite cu nerezidenţi. Directiva permitea şi unele măsuri de control administrativ, mai ales pentru a descuraja frauda fiscală sau pentru a face să se respecte reguli prudenţiale ale băncilor sau chiar cu scop statistic. Armonizarea minimă a regulilor de control prudenţial este precedată, în mod firesc şi necesar, de armonizarea regulilor contabile. Obiectul controlului prudenţial îl constituie acoperirea riscurilor şi repartizarea acestora.[2]

În sfârşit, Directiva conţinea o clauză de salvgardare, aplicabilă în cazul deplasărilor în interiorul Comunităţii sau în raporturile cu statele membre a capitalurilor pe

---

[1] *I. Turcu*, Drept bancar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1999, p. 166.

[2] Ibidem, p. 177.

termen scurt cu o amploare excepţională, determinând tensiuni puternice şi perturbări pe pieţele de schimb şi asupra evoluţiei politicii monetare. Această clauză era mai precisă decât cea prevăzută în art. 73 din Tratatul de la Roma, care viza numai perturbările produse în cadrul funcţionării pieţelor de capital dintr-un stat membru.[1]

Atunci când perturbările afectează numai un stat membru, măsurile de salvgardare trebuie să fie adoptate de către Comisie, cu excepţia unei situaţii de urgenţă. Se regăseşte în această formulare schema clasică a clauzelor de salvgardare. În schimb, o simplă consultare este prevăzută atunci când perturbările îşi au originea în raporturile cu statele terţe şi afectează sau nu mai multe state membre ori relaţiile de schimb în cadrul comunităţii, sau dintre acestea şi statele terţe.

Din cauza reticenţelor mai multor state membre, Directiva prevăzuse numai faptul că statele membre erau datoare să depună efortul de a-şi extinde raporturile cu statele terţe până la acelaşi nivel de liberalizare ca acela existent între ele. Nu exista, prin urmare, un efect *erga omnes* al acestei liberalizări din anul 1988.[2]

Directiva 89/299/CEE din 17 aprilie 1989 privind fondurile proprii ale instituţiilor de credit, publicată în JO 124 din 5 mai 1989, vizează reglementarea fondurilor proprii ale instituţiilor de credit. Directiva distinge între fondurile proprii de bază (capital şi rezerve) şi elementele complementare, rezultate din reevaluări, titluri cu durată determinată etc.[3]

Directiva 89/647/CEE din 18 decembrie 1989 privind rata de solvabilitate, publicată în JO 386 din 30 decembrie 1989, reglementează rata de solvabilitate a instituţiilor de credit care activează în UE. Directiva are drept element fundamental raportul dintre fondurile proprii şi activele ponderate în funcţie de risc, consacrat în domeniul bancar sub numele de Norma Cooke, după numele preşedintelui Comitetului de la Basel, reprezentantul Băncii Angliei, Peter Cooke, care a propus-o.[4] Deşi nu este o reglementare concepută în cadrul UE, ci al Băncii Reglementelor Internaţionale, aplicarea acestei directive a făcut necesară luarea în consideraţie în legislaţia comunitară a utilităţii sale.

Directiva 91/308/CEE din 10 iunie 1991 se referă la prevenirea utilizării sistemului bancar, în scopul spălării banilor. Conform acestei Directive, operaţiunile clienţilor în valoare de peste 15.000 euro (în textul iniţial ecu) sunt monitorizate pentru identificarea persoanelor care ar putea desfăşura activităţi de spălare de bani. O actualizare a acestei Directive s-a realizat în 2001, prin Directiva 2001/97/CEE, plafonul fiind redus la 10.000 euro.

Directiva 92/30/CEE din 6 aprilie 1992 reglementează modalităţile de realizare a supravegherii instituţiilor de credit pe o bază consolidată, publicată în JO 110 din 28 aprilie 1992. Această directivă îşi propune să analizeze legăturile dintre instituţiile de credit, în ce măsură există legături firmă mamă-firmă subsidiară.

Directiva 92/646/CEE din 21 decembrie 1992 se referă la expunerile mari şi a fost publicată în JO 29 din 5 februarie 1992. Din perspectiva regulilor prudenţiale,

---

[1] *A. Fuerea,* Drept comunitar al afacerilor, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2003, p. 83.

[2] *M. Tofan,* Integrarea României în structurile Uniunii Monetare Europene, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 213.

[3] *O. Stoica,* op. cit., p. 98.

[4] Ibidem, p. 99.

Directiva urmăreşte supravegherea şi controlul marilor riscuri şi impune, pentru limitarea expunerilor excesive faţă de un singur client sau un grup de clienţi având conexiuni între ei, limitarea creditului posibil de acordat la 25% din fondurile proprii pentru o persoană de mare risc şi la 800% pentru toate persoanele de mare risc (grupul de clienţi).

Repartizarea riscurilor constituie o regulă de aur a activităţii financiare în general, conform expunerii de motive a Comisiei la proiectul directivei adoptate la 21.12.1992.[1]

Directiva 94/19/CEE din 30 mai 1994 privind garantarea depozitelor a fost publicată în JO 135 din 31 mai 1994. Directiva impune în toate ţările UE crearea unor sisteme de garantare a depozitelor, lăsând libertatea alegerii între statutul public sau privat al acestora. Directiva cere ca acoperirea depozitelor băncilor UE să se facă prin sistemele de garantare din ţara de origine, cu precizarea că în cazul în care, în ţara de origine, garantarea este inferioară celei locale, trebuie acoperită diferenţa prin sistemul de asigurare local, iar în cazul în care garantarea este superioară celei locale, garantarea se va face la nivel local. În acest sens, Directiva stabileşte o sumă de depozitare garantată de 20.000 euro.

La armonizarea legislaţiei bancare au contribuit şi alte directive:[2]

- Directiva 93/6/CEE cu privire la nivelul capitalului social al instituţiilor de credit;
- Directiva 97/5/CE cu privire la tranzacţiile transfrontaliere;
- Directiva 2000/46/CE cu privire la supervizarea tranzacţiilor cu bani electronici ale instituţiilor de credit;
- Directiva 2000/12/CE cu privire la supravegherea activităţii instituţiilor de credit;
- Directiva 2001/24/CE cu privire la reorganizarea şi lichidarea instituţiilor de credit;
- Directiva 2002/87/EC din 16 decembrie 2002 privind supravegherea suplimentară a instituţiilor de credit, societăţilor de asigurare şi a firmelor de investiţii din corporaţiile financiare;
- Directiva 2003/6/EC din 28 ianuarie 2003 asupra abuzului pe piaţa financiară şi cu privire la preîntâmpinarea formelor de manipulare a pieţei financiare;
- Directiva 2003/71/EC din 4 noiembrie 2003 privind prospectele de emisiune pentru achiziţia sau comercializarea de titluri de credit;
- Directiva 2004/69/EC din 27 aprilie 2004 privind definirea noţiunii de *bancă de dezvoltare multilaterală*;
- Directiva 2004/29/EC din 21 aprilie 2004 asupra pieţelor şi instrumentelor financiare, cu privire la autorizarea şi condiţiile pentru desfăşurarea activităţii de către firmele de investiţii pe pieţele cu caracter permanent şi autorităţile competente în domeniu;
- Directiva 2004/109/EC din 15 decembrie 2004 cu privire la armonizarea cerinţelor de transparenţă în legătură cu informaţiile protejate;

---

[1] *I. Turcu*, Drept bancar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1999, p. 181.

[2] www.eurlex.eu.int

- Directiva 2005/1/EC din 9 martie 2005 pentru implementarea unei noi structuri organizaţionale pentru instituţiile care furnizează servicii financiare;
- Directiva 2005/60/EC din 26 octombrie 2005 cu privire la prevenirea utilizării sistemului financiar pentru operaţiuni de spălare de bani şi pentru finanţarea terorismului (instituie obligaţii suplimentare de raportare, obligaţia de creare şi păstrare a unor baze de date cu informaţii de interes în acest domeniu etc.);
- Directiva 2006/31/EC din 5 aprilie 2006 cu privire la regimul instrumentelor financiare.

Adoptarea monedei unice este în strânsă legătură cu apariţia normelor de drept financiar care să permită coeziunea sistemelor financiare ale statelor membre. Efortul susţinut al statelor care au făcut acest demers a fost dublat de un efort susţinut de armonizare legislativă, ordonat şi coordonat cu ajutorul directivelor.

O piaţă financiară unică a fost un important obiectiv al UE de la început. Un studiu efectuat de Paolo Cecchini (1988) pentru Price Waterhouse (1988) a analizat preţurile înainte şi după introducerea monedei EURO ca monedă unică. Produsele bancare analizate au pus în evidenţă un câştig de 1.5% din PIB Uniunii din efectuarea aceloraşi operaţiuni, dar în moneda unică. Germania şi Marea Britanie ar fi putut avea cel mai mult de beneficiat, deoarece sunt cele mai liberale pieţe financiare din UE.[1]

§3. Decizia – act normativ derivat

Definită de alineatul 4 al art. 249 TCE, decizia este actul obligatoriu în toate elementele sale pentru destinatarii pe care ea îi desemnează.

Deciziile îşi au locul în arsenalul juridic comunitar, după cum rezultă din alineatul 1 al aceluiaşi art. 249. Atunci când dispoziţiile care abilitează instituţiile comunitare să emită acte se abţin de la precizarea titlului de act de utilizat sau oferă o opţiune între decizie şi alte categorii de măsuri, instituţiile pot adopta actul care li se pare cel mai potrivit în raport de scopul urmărit. Când însă tratatul indică fără echivoc tipul de act la care instituţia trebuie să recurgă, aceasta este total legată de dispoziţia tratatului.

Definiţia deciziei nu elimină toate ambiguităţile care pot apărea în legătură cu ea. Termenul „decizie" este frecvent utilizat şi pentru a desemna acte care, după cum se notează în doctrină,[2] nu corespund celor arătate în alin. 4 al art. 249.

Adoptate de Consiliu, sau de către acesta împreună cu Parlamentul european, sau de către Comisie, deciziile sunt acte prin care instituţiile comunitare soluţionează o situaţie particulară. Prin intermediul unei decizii, instituţiile pot pretinde unui stat membru sau unui resortisant al Uniunii să se comporte într-un anume mod sau să se abţină la o anumită conduită, să-i confere drepturi sau să îi impună obligaţii.

Decizia este:

1. individuală, iar destinatarul unei decizii este în mod individual indicat, ceea ce distinge decizia de regulament;

2. obligatorie în toate elementele sale.

---

[1] *Sh. Heffernan*, Modern Banking, John Wiley &Sons, LTD, West Sussex, England, 2005, p. 276.

[2] *A. Fuerea*, Drept comunitar. Partea generală, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 133.

Decizia este înainte de toate un act cu caracter individual. Această calitate este cea care influenţează într-o manieră determinantă regimul său juridic. În cazul în care apare îndoială în ceea ce priveşte regimul aplicabil unui act al unei instituţii comunitare, Curtea a subliniat în jurisprudenţa sa că esenţial pentru decizie este că ea nu obligă decât persoanele cărora le este adresată „pe când regulamentul, cu un caracter esenţial normativ, este aplicabil nu unor destinatari limitaţi, desemnaţi sau identificabili, ci unor categorii private abstract şi în ansamblul lor".[1] Pentru a califica un act ca decizie, judecătorul comunitar acordă în primul rând atenţie existenţei unui cerc redus de destinatari identificabili.

O a doua caracteristică a deciziei este obligativitatea sa. La fel ca şi regulamentul şi spre deosebire de directivă, decizia este un act obligatoriu în toate elementele sale. Decizia poate să impună nu numai un obiectiv de atins, ci şi mijloacele ce se vor folosi pentru aducerea sa la îndeplinire.

Deciziile produc un efect direct atunci când sunt adresate unor persoane fizice sau juridice particulare. În această ipoteză, deciziile modifică prin ele însele situaţia acestor destinatari.

În domeniul de reglementare al dreptului financiar european prezintă interes deciziile care privesc disciplina bugetară, care trebuie impusă instituţiilor comunitare pentru a controla evoluţia cheltuielilor. Prima decizie apărută în acest cadru a fost adoptată la 24 iunie 1988 şi a fost înlocuită prin decizia nr. 729 din 31 octombrie 1994.[2] Cu titlu exemplificativ, amintim şi Decizia Consiliului 2007/436/EC asupra sistemului resurselor proprii de finanţare a cheltuielilor Uniunii Europene.

Secţiunea a 3-a. Izvoarele nescrise ale Dreptului financiar şi fiscal european

§1. Principiile Dreptului european

Ca subdiviziune a dreptului european, dreptul financiar şi fiscal european trebuie să respecte cu prioritate normele obligatorii care guvernează ordinea juridică la nivel european, relaţia dintre statele membre dar şi relaţia dintre statele membre şi uniune.

Principiile dreptului european pot fi grupate în următoarele categorii:

1. principii ale dreptului internaţional public;
2. principiile sistemelor juridice ale statelor membre;
3. principiile rezultate din dispoziţiile Tratatelor institutive ale comunităţilor şi uniunii;
4. drepturile fundamentale ale omului, privite ca principii de drept.

---

[1] CJCE, Hotărârea din 14 decembrie 1962, Fédération nationale de la Boucherie/Consiliu, cauza 19-22/62.

[2] *N. Neagu*, Fraudarea bugetului comunitar, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2008, p. 30.

Trebuie precizat faptul că toate aceste principii sunt trecute prin „filtrul" obiectivelor comunitare, adică sunt „comunitarizate", astfel încât, uneori, pot suporta anumite limitări pentru a fi în conformitate cu dreptul comunitar.[1]

T.C.E. nu conține referiri de ansamblu cu privire la principiile generale ale dreptului comunitar, cu excepția articolului 288[2] care fundamentează responsabilitatea extracontractuală a C.E. pe principiile generale comune statelor membre. Jurisprudența C.J.C.E. este cea care a consacrat valoarea de izvor de drept a principiilor generale, recomandând utilizarea acestor principii ori de câte ori nu există reglementări proprii unei anumite cauze, dar și pe cale de excepție, când una dintre părți constată că o prevedere anume încalcă principiile fundamentale de drept european.

Convenția europeană a drepturilor omului conține reglementări privind asigurarea unui proces echitabil în cadrul căruia o persoană (deci și contribuabilul) să se simtă protejat de orice abuzuri (incluzând așadar și abuzurile din partea organelor financiare și fiscale). Pe de altă parte, Curtea Europeană a Drepturilor Omului judecă, atunci când este sesizată, și litigii din domeniul financiar și fiscal.

Particulare pentru analiza teoretică a noțiunilor de drept european sunt așadar doar principiile enunțate expres în izvoarele primare (tratatele institutive în special). Celelalte categorii de principii sunt proprii altor discipline juridice, la care facem trimitere pentru o cercetare amănunțită. Condiția impusă este aceea ca principiul să fie apt să intre în ordinea juridică comunitară, adică să nu fie în contradicție cu valorile care stau la originea tratatelor. Se poate afirma că sursa „naturală" a principiilor generale de drept comunitar ar trebui să fie principiile generale ale dreptului internațional, deoarece comunitățile europene sunt fondate pe baza unor tratate internaționale.

Dintre principiile enunțate expres în cuprinsul tratatelor institutive reținatenția principiul specializării comunităților, principiul subsidiarității și principiul proporționalității.

1. Principiul specializării comunităților se bazează pe dispozițiile tratatelor constitutive ale acestora, care au conferit fiecăreia un anumit obiect de activitate și, în consecință, competențe specifice, corespunzătoare realizării scopului prevăzut în tratate. Este analizat în doctrină și sub denumirea principiul atribuirii de competență. Din activitatea jurisdicțională se constată că interpretarea dispozițiilor din tratate privind competența nu este restrictivă. Se evidențiază o diversitate de competențe comunitare respectiv:

- competența normativă;
- competența executivă;
- competența de control;
- competența jurisdicțională.

Toate aceste competențe comunitare vizează direct și domeniul de reglementare al dreptului financiar și fiscal european.

---

[1] *A. Fuerea,* Drept comunitar european. Partea generală, Ed. All Beck, București, 2004, p. 141.

[2] Vechea numerotare: art. 215.

Analiza problematicii competenţelor instituţiilor europene presupune luarea în considerare a teritoriului şi a persoanelor asupra cărora acestea se exercită, între competenţele statelor şi cele ale comunităţilor existând o serie de deosebiri, cum ar fi:

- competenţa teritorială; întrucât comunităţile nu au teritoriu propriu competenţa lor se exercită asupra spaţiului alcătuit din teritoriul statelor membre;
- competenţa personală; din punctul de vedere al persoanelor asupra cărora se extinde competenţa comunitară, aceasta se referă la totalitatea persoanelor fizice şi morale ale tuturor statelor membre.

Această situaţie se bazează şi pe faptul că există şi o cetăţenie europeană instituită prin Tratatul de la Maastricht.

2. Principiul subsidiarităţii în domeniul competenţelor comunităţilor presupune faptul că acestea nu intervin în domeniile care nu ţin de competenţa lor exclusivă, decât în măsura în care obiectivele avute în vedere nu pot fi realizate în mod corespunzător de către statele membre, acestea putând fi mai bine îndeplinite la nivel comunitar.

Principiul subsidiarităţii a fost consacrat mai întâi prin jurisprudenţa Curţii Europene de Justiţie, iar prin Tratatul de la Maastricht a fost consacrat expres. În domeniul dreptului financiar şi fiscal european, principiul subsidiarităţii îndreptăţeşte autonomia statelor în domeniul politicii fiscale interne, regionale şi locale. De asemenea, tot principiul subsidiarităţii legitimează acţiunea comunităţilor în domeniul relaţiilor financiare, de exemplu cu privire la constituirea şi alocarea veniturilor europene dar şi cu privire la moneda unică.

3. Principiul proporţionalităţii constă în faptul că acţiunile la nivel european nu vor depăşi ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor prevăzute în izvoarele primare. Cu alte cuvinte, intervenţia unei măsuri uniforme la nivel european este legală doar dacă este în acord cu obiectivul urmărit.

Spre exemplu, în sfera dreptului financiar şi fiscal european eu fost deja armonizate aspectele legate de moneda unică, dar sunt încă abordate proporţional obiectivele legate de impozitarea veniturilor persoanelor.

§2. Jurisprudenţa în dreptul financiar şi fiscal european

Analizând problema valorii de izvor de drept a jurisprudenţei în dreptul european, trebuie să remarcăm de la început că Uniunea europeană include state cu sisteme de drept diferite: unele sunt membre ale sistemului romano-germanic, unde jurisprudenţa nu are valoare de izvor de drept (Franţa, Italia, România etc.), iar altele sunt membre ale sistemului anglo-saxon, unde precedentul judiciar are valoare normativă (regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord). În acest context, este dificil de apreciat cu exactitate rolul jurisprudenţei în cadrul sistemului de drept european.

Influenţa jurisprudenţei asupra dreptului comunitar este considerabilă, datorită faptului că judecătorul comunitar se confruntă cu un sistem de drept în formare. În acelaşi timp, având rolul de a veghea respectarea dreptului, jurisprudenţa C.J.C.E. nu

reprezintă un izvor de drept european în sensul cunoscut de sistemul de drept *common law*, hotărârile judecătoreşti neavând efect *erga omnes*. Soluţiile date de Curtea de Justiţie de la Luxemburg sunt obligatorii doar în ceea ce priveşte modul în care interpretează dispoziţiile dreptului european, dar nu creează norme juridice noi.

Aşadar, deşi putem spune că dreptul european este un „case law", trebuie recunoscut faptul că interpretarea şi aplicarea conformă cu Tratatele a dreptului comunitar sunt posibile numai prin intermediul jurisprudenţei C.J.C.E.[1] Tratatele prevăd pentru C.J.C.E., ca rol principal, „asigurarea respectării dreptului în interpretarea şi aplicarea prezentului Tratat".

Cu privire la **metoda de interpretare** utilizată de Curtea de la Luxemburg, aceasta este una dinamică şi recurge, deseori, la principiile generale de drept. Se observă, astfel, preponderenţa metodei sistemice (se are în vedere contextul general al reglementărilor în domeniul respectiv) şi teleologice (se analizează obiectul şi scopul prevederii legale), în raport cu interpretarea literală.

Dreptul comunitar se prezintă aşadar, ca un drept în bună parte pretorian.[2] Astfel, Curtea este cea care elaborează reglementări în următoarele direcţii:

- principiile structurale ale ordinii juridice comunitare (care sunt efectul direct şi prioritatea dreptului european asupra dreptului intern);
- competenţa internaţională a C.E., care este în mare parte rezultatul jurisprudenţei Curţii;
- principiul responsabilităţii extracontractuale a statului pentru încălcarea dreptului european, principiu fondat pe prioritatea dreptului european.

În sfera dreptului financiar şi fiscal european, jurisprudenţa Curţii europene de justiţie are rol preponderent asupra soluţiilor care se vor pronunţa ulterior. Astfel, libertatea de prestare a serviciilor a fost impulsionată de adoptarea hotărârii Van Binbergen din 3 decembrie 1974. Este vorba despre faptul că mai multe state, printre care Franţa şi Germania, menţin interdicţia de a asigura un risc străinului situat pe teritoriile lor. Comisia a intentat o acţiune în faţa curţii europene de justiţie pentru ca libertatea de prestare a serviciilor să fie recunoscută fără nici un fel de obstacole, nici măcar prin reguli de drept care vizează direct disciplina financiară şi nu libertatea de circulaţie.

Piramida legislativă a izvoarelor de drept european nu este prevăzută de acte normative. Este o dată în plus sarcina Curţii europene de justiţie, fără a avea pretenţia de a realiza o ierarhizare absolută, să stabilească o ordonare logică a sistemului izvoarelor comunitare în funcţie de originea juridică care a permis adoptarea lor şi de relaţia dintre ele.

Problema ierarhizării este destul de complicată în dreptul european, spre deosebire de dreptul intern, din mai multe motive, printre care: diversitatea procedurilor de adoptare a actelor comunitare (acte numai ale Consiliului şi Parlamentului european), lipsa sistemului care presupune coexistenţa acte legislative şi acte de executare, care, la nivel naţional, există, sancţiuni juridice pentru fiecare categorie de izvoare care, în practică, variază. Toate acestea reprezintă motive pentru care doctrina în materie a

---

[1] *A. Fuerea*, Drept comunitar. Partea generală, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 147.
[2] Ibidem, p. 149.

ezitat să stabilească o ierarhie exactă a izvoarelor de drept comunitar. Astfel, această misiune importantă, de realizare a unei ierarhii a izvoarelor dreptului comunitar, i-a revenit C.J.C.E., prin intermediul jurisprudenţei sale.

Piramida legislativă poate fi reprezentată, din perspectivă grafică, astfel:

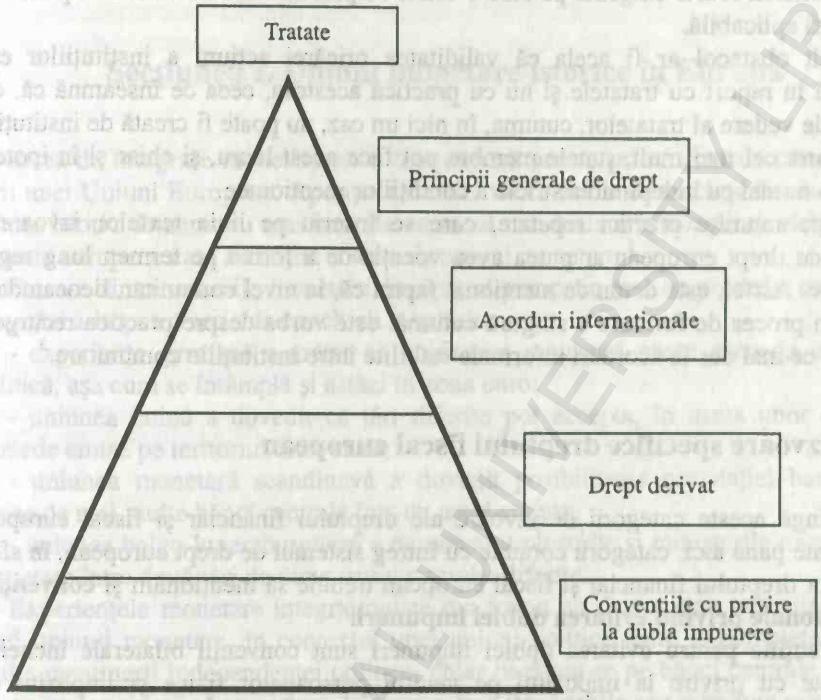

Figura nr. 1 Forţa juridică a izvoarelor dreptului financiar şi fiscal european[1]

§3. Cutuma la nivel european

În dreptul internaţional public, cutuma ocupă un loc deosebit de important, fiind cel mai vechi izvor atât al dreptului internaţional, cât şi al dreptului în general[2].

Cutuma reprezintă o sursă nescrisă şi poate fi definită ca fiind o practică general respectată şi acceptată, devenind, astfel, obligatorie din punct de vedere legal. Prin prisma dreptului european, această practică adaugă sau modifică legislaţia primară sau secundară (derivată) a Uniunii Europene.

Dreptul european nu cuprinde cutume în sensul celor prezentate mai sus, cu referire la cutuma din dreptul internaţional. Contrar dreptului internaţional public, unde aceasta reprezintă o sursă fundamentală de drept, cutuma este cvasi-inexistentă

---

[1] Adaptare după *A. Fuerea,* Drept comunitar european. Partea generală, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 152.

[2] *R. Miga-Beşteliu,* Drept internaţional public, Ed. All, Bucureşti, 1999, p. 47.

în dreptul comunitar[1]. Pot fi enumerate unele argumente pentru evidenţierea obstacolelor considerabile care există în calea formării unor asemenea surse. În primul rând, este vorba despre existenţa unei proceduri speciale de amendare a tratatelor[2]; aceasta nu exclude posibilitatea apariţiei unei cutume, însă stabileşte anumite criterii foarte exigente pe care o astfel de practică trebuie să le îndeplinească pentru a fi aplicabilă.

Un alt obstacol ar fi acela că validitatea oricărei acţiuni a instituţiilor este verificată în raport cu tratatele şi nu cu practica acestora, ceea ce înseamnă că, din punctul de vedere al tratatelor, cutuma, în nici un caz, nu poate fi creată de instituţiile comunitare; cel mai mult, statele membre pot face acest lucru, şi chiar şi în ipoteza aceasta – numai cu îndeplinirea strictă a condiţiilor menţionate.

Totuşi, anumite practici repetate, care se înscriu pe linia textelor izvoarelor primare de drept european ar putea avea vocaţia de a forma pe termen lung reguli cutumiare. Astfel, este demn de menţionat faptul că, la nivel comunitar, deocamdată, se află în proces de formare o singură cutumă: este vorba despre practica recurgerii din ce în ce mai des la acorduri informale stabilite între instituţiile comunitare.[3]

§4. Izvoare specifice dreptului fiscal european

Pe lângă aceste categorii de izvoare ale dreptului financiar şi fiscal european identificate până aici, categorii comune cu întreg sistemul de drept european, în sfera izvoarelor dreptului financiar şi fiscal european trebuie să menţionăm şi **convenţiile internaţionale privind evitarea dublei impuneri.**

Convenţiile pentru evitarea dublei impuneri sunt convenţii bilaterale încheiate între state cu privire la impozitul pe venitul persoanelor fizice şi impozitul pe veniturile persoanelor juridice. De obicei, aceste convenţii includ definiţii comune (acceptate şi agreate de ambele părţi), modalitatea de atribuire a veniturilor fiscale, aspecte privind schimbul de informaţii între administraţiile fiscale ale statelor semnatare, reglementări privind înfiinţarea unor comisii bilaterale însărcinate cu examinarea şi rezolvarea situaţiilor apărute.

---

[1] *L. Cartou, J.L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud*, L'Union Européenne", Ed. Dalloz, 2000.

[2] Art. 48 T.U.E.

[3] *A. Fuerea,* Drept comunitar european. Partea generală, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 151.

Capitolul III
Apariția și evoluția Uniunii Monetare Europene

Secțiunea 1. Uniuni monetare istorice în Europa

Ideea de integrare monetară nu a fost expusă pentru prima dată de către promotorii unei Uniuni Europene. Apariția monedei unice a fost consecința firească a unui proces istoric demarat cu mai bine de un secol mai înainte în conștiința demnitarilor de state europene care au inițiat o serie de uniuni monetare.[1]

Fiecare dintre uniunile monetare din spațiul european care au precedat construcția de astăzi a impus o serie de concluzii.[2] Astfel:

- experiența germană a arătat că unificarea monetară poate preceda unificarea politică, așa cum se întâmplă și astăzi în zona euro;
- uniunea latină a dovedit că țări diferite pot accepta, în urma unor acorduri, monede emise pe teritoriul altor state;
- uniunea monetară scandinavă a dovedit posibilitatea circulației bancnotelor emise de mai multe bănci centrale într-un areal comun;
- uniunea belgo-luxemburgheză a demonstrat plusurile și minusurile unei asocieri monetare între două țări de dimensiuni complet diferite.

Experiențele monetare integraționiste din trecut au demonstrat necesitatea abordării uniunii monetare, în contextul unei uniuni politice reale și complete. În condițiile menținerii independenței politice, chiar bazându-se pe bănci centrale independente, se consideră că un sistem de cursuri fixe irevocabile sau o uniune monetară nu sunt suficiente pentru garantarea cooperării monetare, fiscal-financiare sau pentru însăși viabilitatea uniunii economice.

Cadrul normativ pentru reglementarea funcționării uniunii politice nu este încă desăvârșit, dar experiența uniunilor monetare anterioare a reprezentat sursă utilă de inspirație pentru artizanii reformei instituționale la nivel european.

§1. Uniunea monetară austro-ungară

Uniunea monetară austro-ungară a apărut în strânsă legătură cu uniunea vamală, creată după Congresul de la Viena, din 1814 – 1815. Teritoriul german era împărțit în 35 de principate și patru orașe libere, fiecare cu propriul sistem monetar și vamal. Mai mult, dincolo de denumirile și greutățile diferite ale monedelor, pe teritoriul german, orientările erau împărțite către două etaloane monetare străine: **talerul**, folosit ca referință de statele din nord, inclusiv, Prusia și **guldenul**, de interes pentru

---

[1] *M. Tofan,* Integrarea României în structurile Uniunii Monetare Europene, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 100.

[2] *O. Stoica,* Integrare financiar-monetară europeană, Ed. Junimea, Iași, 2003, p. 40.

statele din sud, inclusiv, Austria, ambele monede fiind definite în funcţie de greutatea în argint fin de Colonia.[1]

Circulaţia monetară extrem de fragmentată a determinat stabilirea, ca un obiectiv prioritar, a reducerii costurilor de tranzacţie, urmărindu-se standardizarea baterii de monedă. După realizarea uniunii vamale din 1834, ocazie cu care se aminteşte necesitatea unui talon comun, Acordul de la Dresda din 1838 simplifică circulaţia monetară:

- fiecare stat membru poate alege între cele două unităţi monetare, ambele bazate pe un etalon de argint, talerul şi guldenul, între care exista un curs de schimb fix irevocabil;
- introduce o piesă comună, denumită **vereinsmunze**, cu valoare de doi taleri, care se va bucura de curs legal pe întreg teritoriul german.

Uniunea monetară austro-germană propriu-zisă a fost realizată în baza Convenţiei din 24 ianuarie 1857 între Austria şi Prusia, alături de alte state participante la Uniunea vamală germană şi a durat până în anul 1878. Stabilind un monometalism argint bazat pe sistemul zecimal, convenţia avea în vedere emisiunea mai multor categorii de monede:

- monede principale şi divizionare naţionale, destinate numai circulaţiei interne a ţării emitente;
- monede principale cu caracter unional, care urmau să circule între ţările semnatare, pentru a înlesni comerţul:
- monede comerciale folosite în relaţiile cu alte state, din afara uniunii.

Unificarea monetară germană are ca punct de plecare anul 1871, crearea Reich-ului german, moment în care baterea monedei încă nu era uniformizată, fiind la latitudinea fiecărui land. Înfiinţarea băncii centrale, Reichsbank, la 1 ianuarie 1876, desăvârşeşte acest proces, înlocuind treizeci de instituţii emitente de bancnote.

Legea monetară emisă de Reich în decembrie 1871 prevedea trecerea la etalonul aur, sub forma mărcii standardizate, având ca suport despăgubirile de 5 miliarde franci-aur primite de la Franţa, în urma războiului din 1870.

La scurtă vreme, a doua lege monetară din 1873 a prevăzut că toate monedele anterior emise de statele membre îşi încetează puterea liberatorie, cu excepţia talerului de argint, care beneficiază de un statut aparte, până în anul 1907. Tot în urma acestei legi, biletele de bancă denominate în alte monede decât marca sunt retrase.

Procesul unificării germane a fost dificil, plecând de la circulaţia unei monede comune, talerul, urmată, pe măsura progresului pe linia integrării politice, de apariţia unei monede unice germane, marca.

§2. Uniunea latină

Uniunea latină a fost o uniune monetară formată în secolul al XIX-lea de câteva state suverane, majoritatea latine, ca o formulă salvatoare în condiţiile dificultăţilor monetare generate de bimetalism.[2]

---

[1] *S. Armand-Denis,* La monnaie unique, Presses Universitaires de France, Paris, 1995, p. 27.

[2] *M. Tofan,* Integrarea României în structurile Uniunii Monetare Europene, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 102.

Disfuncționalitățile sistemului bimetalist se accentuaseră în secolul al XIX-lea, pe fundalul variațiilor înregistrate succesiv în producția de aur, respectiv, argint, ce au determinat apariția unei prime (agio) la schimbul dintre un metal prețios în altul pe piață, față de raportul legal, multă vreme, neschimbat: 1 kg aur la 15,5 kg argint.

Dacă la începutul secolului XIX, raportul dintre producția de argint și cea de aur era de 50 la 1, în urma descoperirii unor zăcăminte de aur în SUA, Australia și Rusia, în perioada 1850-1860, raportul devenise de 4,4 la 1. În aceste condiții, prețul aurului a scăzut substanțial, determinând tezaurizarea monedelor de argint.

Raportul de aur-argint de 1 la 19 stabilit în anul 1876, sau cel din 1890 de 1 la 33,3 arată restabilirea poziției aurului pe piață, însă nu rezolvă situația instabilității monetare inerentă bimetalismului.

În acest context, în urma Conferinței Monetare convocată la inițiativa lui Napoleon al III-lea, la 23 decembrie 1865, Belgia, Elveția, Franța și Italia semnează la Paris o Convenție vizând armonizarea sistemelor monetare naționale (după modelul francez), în scopul atenuării disfuncționalităților majore determinate de existența bimetalismului, a dublului etalon aur-argint.[1]

Obiectivul principal al Uniunii Monetare Latine, reducerea dezechilibrelor monetare determinate de etalonul bimetalic existent în toate țările participante, urma să fie atins conform art. 1 al Convenției printr-o stare de uniune în ceea ce privește greutatea, titlul și cursul pieselor monetizate de aur și argint. Prin această uniformizare, urma să se realizeze o circulație liberă a monedelor bătute într-o țară membră a Uniunii Monetare Latine în țările partenere, toate monedele bucurându-se de putere liberatorie deplină.

Uniunea Monetară Latină a fost o uniune a unor state suverane, fără să fie pusă în discuție ideea unei monede unice sau comune, având drept rezultat circulația liberă, la cursul legal, a monedelor unui stat pe teritoriul celorlalte.

Există totuși și o serie de asemănări cu uniunea economică și monetară de astăzi și se pot trage o serie de concluzii, cum ar fi:

- circulația în paralel în aceeași zonă monetară a mai multor monede cu putere liberatorie deplină a fost o sursă de instabilitate, generând exporturi nete de metal prețios dintr-o țară într-alta;

- inexistența unei voințe politice comune și a unei strategii monetare comune au determinat imposibilitatea adecvării masei monetare în circulația într-o țară, în condițiile obligației de a accepta pe teritoriul propriu moneda emisă de țările membre;

- au existat temeri că unele țări ar putea parazita, din punct de vedere monetar, pe ceilalți parteneri, în condițiile unei emisiuni monetare descentralizate. Emisiunea monetară, cu ignorarea unor reguli asumate, are ca rezultat crearea de tensiuni inflaționiste în întreg sistemul.[2]

Cu toate acestea, se pot remarca unele puncte comune între Uniunea Monetară Latină și Uniunea Monetară Europeană de astăzi, între care amintim participarea la

---

[1] *O. Stoica,* Integrare financiar-monetară europeană, Ed. Junimea, Iași, 2003, p. 43.

[2] *Quintillan Ahijado Manuel; Guillot Navascues Miguel,* Unionus monetarias en Europa. Lecciones historica para la Union Economica y Monetaria Europea, Piramide, Madrid, 1999, p. 64.

uniunea monetară a unor ţări cu culturi diferite, eterogene din punct de vedere economic, emiterea unor monede de aceeaşi dimensiune şi greutate de către toate ţările participante, cursuri de schimb fixe între ţările participante etc.

§3. Uniunea monetară scandinavă

Uniunea monetară scandinavă formată din Danemarca, Norvegia şi Suedia a fost realizată gradual, fiind facilitată de legăturile tradiţionale istorice dintre ţările nordice.

În urma Tratatului de la Stockholm din 1872, semnat de cele trei ţări, a fost creată Comisia Monetară Scandinavă, cu obiectivul propus de a reduce costurile de tranzacţie, printr-o armonizare a monedelor. Ca unitate monetară comună, a fost adoptată coroana scandinavă (krona), rata de schimb fiind 1 coroană suedeză = 1 coroană daneză = 1 coroană norvegiană. Deşi toate cele trei state membre adoptaseră ca etalon aurul, totuşi în circulaţie se găseau şi monede din argint sau din bronz, iar ponderea monedei fiduciare era mai mare decât în alte ţări. Circulaţia liberă a monedelor între ţările membre a fost completată, spre deosebire de cazul Uniunii Monetare Latine care a fost strict metalică, de circulaţia bancnotelor, care au fost acceptate, la paritate, de către cele trei bănci centrale naţionale.

Uniunea monetară nordică a fost apreciată ca fiind o zonă monetară optimă[1], întrucât preţurile şi salariile erau flexibile, mobilitatea forţei de muncă era considerabilă, ca şi gradul de deschidere comercială.[2] Succesul uniunii, ca şi supravieţuirea ei până după primul război mondial, practic până la abandonarea etalonului aur, îşi are explicaţia în asemănările dintre cele trei economii atât în ceea ce priveşte structura industrială, cât şi nivelul apropiat al exporturilor şi importurilor reciproce şi gradul de convergenţă al economiilor naţionale.

Interesant este faptul că succesul acestei uniuni nu a făcut ca măcar una dintre cele trei ţări membre să fie membră a Uniunii Monetare Europene de astăzi. Sigur, motivaţia este proprie fiecărui stat şi a fost profund afectată de evoluţia istorică distinctă a fiecăruia dintre ele.

§4. Uniunea monetară belgo-luxemburgheză

Uniunea monetară belgo-luxemburgheză a apărut în urma Tratatului de Uniune Economică, semnat la 25 iulie 1921, când francul luxemburghez era definit pe baza paritaţii în aur a francului belgian.

În anul 1935, la 2 aprilie, când guvernul belgian recurge la o devalorizare competitivă cu 28% a monedei naţionale, raportul între cele două monede devine 1,25 franci belgieni pentru unul luxemburghez şi se menţine astfel până la 31 august 1944, când cele două guverne semnează la Londra o revenire la paritate 1 la 1. Chiar dacă paritatea dintre cele două monede se păstrează în continuare, din 1979,

---

[1] *R. Mundell*, A Theory of Optimal Currency Areas, American Economic Review, 1961.
[2] *R. MacKinnon*, Optimum Currency Areas, American Economic Review, 1961.

Luxemburg îşi creează propriile reglementări monetare, în 1983 este creat Institutul Monetar Luxemburghez, transformat ulterior în bancă centrală independentă, măsură necesară participării sale la Sistemului European al Băncilor Centrale.

Ca dovadă a fiabilităţii sale, Uniunea monetară belgo-luxemburgheză s-a păstrat până la momentul în care ambele ţări membre au preluat euro.

§5. Unităţile de cont europene – ECU

UCE, Unitatea de Cont Europeană este prima unitate de cont folosită în Europa comunitară. La începutul utilizării sale, în 1950, ea a fost definită în mod similar dolarului, pe baza aceluiaşi conţinut în aur (0,888671 g aur fin).

UCE a fost creată pentru a ţine evidenţă relaţiilor financiar-monetare dintre ţările membre ale Uniunii Europene de Plăţi (UEP), iar mai târziu, utilizarea sa este extinsă, fiind folosită atât pentru exprimarea bugetului comunitar sau în operaţiunile Băncii Europene de Investiţii, cât şi pentru evidenţa tranzacţiilor dintre ţările comunitare şi cele asociate din Africa, Caraibe şi Pacific (ACP) în cadrul Convenţiei de la Lome (Lome I).

În cadrul UEP, lunar, poziţia debitoare sau creditoare multilaterală a fiecărei ţări participante – rezultat al comerţului reciproc – era lichidată. Progresul adus de noua concepţie, compensarea pe baze multilaterale, a fost binevenit în contextul dorinţei de relansare a schimburilor economice internaţionale şi în condiţiile monedelor neconvertibile, fiind încurajat de SUA, interesată de succesul planului Marshall, de care era legată şi UEP.

În anul 1962, este creată a doua unitate de cont europeană, numită Unitatea de Cont Agricolă, UCA şi definită ca şi UCE la paritate cu dolarul SUA (0,888671g aur fin), pentru utilizarea în bugetul comunitar, în politica agricolă comună PAC – pentru evidenţa sumelor compensatorii agricole.

În anul 1973, este creată UCME, Unitatea de Cont Monetară Europeană, cea de-a treia unitate de cont europeană, de data aceasta, în noul context, detaşată de aur. Ea a fost utilizată de Fondul European de Cooperare Monetară (FECOM) până în decembrie 1978.

A patra unitate de cont europeană, denumită tot UCE, este definită, începând cu 1975, prin raportare la DST şi va fi baza creării ECU. Spre deosebire de predecesoarele sale, noua monedă este o monedă coş, la care participă în anumite sume fixe toate monedele comunitare. Ponderea se face şi ea după criterii similare celor adoptate de FMI: importanţa fiecărei ţări în comerţul intra-comunitar, în PIB-ul comunitar şi în facilitatea de susţinere monetară pe termen scurt (în FECOM).[1]

Creată cu ocazia Convenţiei de la Lome, la 28 februarie 1975, apariţia noii UCE a fost motivată de necesitatea monitorizării ajutoarelor acordate ţărilor ACP. Valoarea de referinţă a fost premergătoare creării sale, fiind aleasă ca punct de plecare data de 28 iunie 1974, pentru a coincide cu valoarea stabilită de FMI pentru DST: 1,206335 dolari SUA, sau 0,888671 g aur.

---

[1] *O. Stoica,* Integrare financiar-monetară europeană, Ed. Junimea, Iaşi, 2003, p. 45.

Această ultimă unitate de cont a fost utilizată pe o scară mai largă, inclusiv de către Banca Europeană de Investiţii, bugetul comunitar sau în domeniul vamal.

Secţiunea a 2-a. Sistemul Monetar European

Tratatul de la Roma privind crearea Comunităţii Economice Europene (Tratatul CEE 1957) a pus în funcţiune un mecanism de cooperare economică, care ulterior a necesitat o coordonare a activităţii monetare.

Obiectivele CEE au orientat întreaga politică a comunităţilor şi au vizat:

- realizarea unei uniuni vamale, respectiv a unei protecţii comune tarifare faţă de terţi;
- realizarea liberei circulaţii a capitalurilor, a forţei de muncă şi a serviciilor;
- realizarea unei politici comunitare în domeniul agriculturii.

În anul 1955 s-a semnat Acordul Monetar European care impune băncilor centrale europene un sistem de cursuri fixe faţă de dolarul american, cu o marjă de fluctuaţie de +/- 0,75% faţă de paritate, în locul celei de +/- 1% prevăzută prin Acordurile de la Bretton Woods din 1944.

În condiţiile obligativităţii de menţinere a cursului valutar pentru o monedă europeană faţă de dolarul american în marja de +/- 1% (ecart de 2%), se ajunge la o bandă de fluctuaţie maximă între două monede europene de maxim 4%.

Prin Acordul Monetar European, dacă marja de fluctuaţie faţă de dolar se reduce la +/- 0,75%, atunci variaţia maximă între două monede europene scade la 3%, variaţia considerată acceptabilă în ceea ce priveşte riscul valutar suportat de către agenţii economici în relaţiile cu străinătatea.

La 8 octombrie 1970, Raportul Werner a propus realizarea unei uniuni monetare între ţările Comunităţii Europene, într-o perioadă de 10 ani. Realizarea uniunii monetare presupunea, mai întâi, monezi convertibile, cursuri de schimb cu fluctuaţii reduse între monede comunitare, iar în cele din urmă, fixarea lor irevocabilă şi liberalizarea mişcărilor de capital. Deşi nu au fost transpuse în practică până la capăt, din cauza dispariţiei etalonului devize pe care se baza, unele dintre ideile planului de acţiune al ministrului luxemburghez Pierre Werner au fost valorificate în conturarea actualei uniuni monetare europene.[1]

Integrarea monetară în cadrul unui sistem monetar european unic a fost iniţiată prin mecanismul „şarpelui monetar" (1972), continuată cu înfiinţarea SME în 1979 şi adoptarea EURO.

§1. Mecanismul „şarpelui monetar"

Prin Acordul de la Washington de la Institutului Smithsonian din 18 decembrie 1971, într-un moment de criză al sistemului monetar internaţional, se hotărăşte creşte-

[1] *V. Turliuc, V. Cocriş, A. Boariu, O. Stoica, V. Dornescu, D. Chirleşan*, Monedă şi credit, Ed. Economică, Bucureşti, 2005, p. 98.

rea marjei de fluctuaţie de la +/- 1% la +/-2,25% faţă de dolar, deci un ecart de 4,5%. Aceasta determină o variaţie maxim posibilă de 9% între două monede europene.

Mecanismul şarpelui monetar prevedea, iniţial, o dublă corelare:

- +/- 2,25% între moneda europeană din sistem şi dolarul SUA (tunelul)
- +/- 2,25% între moneda europeană din sistem şi celelalte monede membre (şarpele)

În aceste condiţii, diametrul şarpelui (4,5%) este egal cu jumătatea diametrului tunelului (9%). Cele două constrângeri au făcut posibilă denumirea variaţiilor între monedele europene drept „şarpele în tunel".

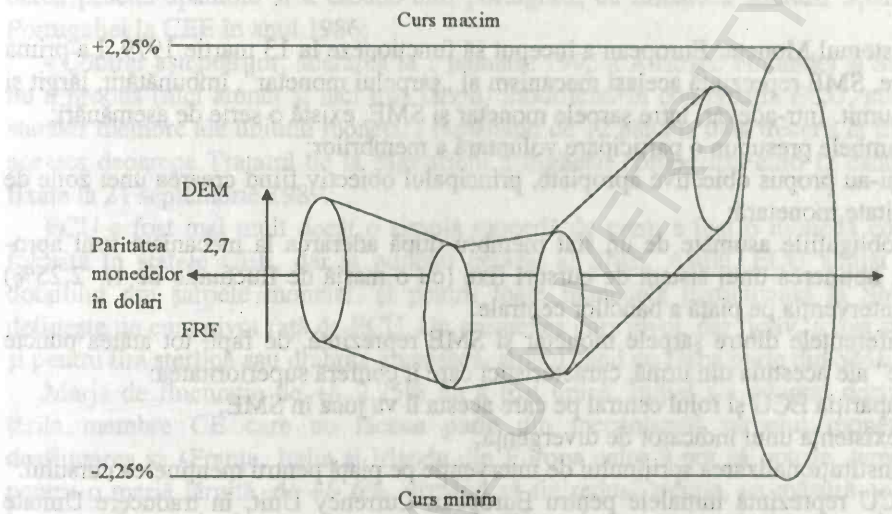

Figura nr. 2: Mecanismul „şarpelui în tunel"

Conferinţă monetară de la Paris, din 16 martie 1973, la care participă pe lângă ţări membre (Belgia, Danemarca, Franţă, Germania, Olanda şi Luxemburg) şi Norvegia şi Suedia, aduce noutăţi în privinţa funcţionării şarpelui monetar. În condiţiile generalizării cursurilor flotante (începând din 1973), se convine asupra renunţării la obligativitatea băncilor centrale membre ale mecanismului şarpelui monetar de a mai susţine (unilateral) cursul monedelor naţionale faţă de dolarul SUA, păstrându-se valabilă obligaţia de a menţine fluctuaţia supravegheată între cursurile monedelor europene. Această formă de variaţie între cursurile oficiale ale monedelor europene s-a numit „şarpele fără tunel".

Pentru a-şi menţine parităţile, a fost folosit conceptul „indicator de divergenţă": când o monedă atinge 75% din distanţa maximală, ţările în cauză sunt chemate să intervină. Banca centrală a monedei forte trebuie să-şi vândă moneda în schimbul celei slabe; în acelaşi timp, banca centrală a monedei slabe trebuie să-şi cumpere propria monedă în schimbul rezervelor sale. În sfârşit, când o ţară nu mai poate să-şi menţină paritatea în interiorul şarpelui monetar, se poate produce o realiniere între parităţi, constând în devalorizarea monedelor slabe şi reevaluarea monedelor puternice.[1]

[1] *D.D. Şaguna*, Drept financiar şi fiscal, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 546.

În perioada menţinerii şarpelui monetar (24 aprilie 1972 – 12 martie 1979), au avut loc mai multe revizuiri ale parităţilor oficiale ale monedelor participante. Dificultăţile cu care s-au confruntat autorităţile monetare în demersul de a menţine cursul monedelor naţionale în limitele stabilite au determinat nu numai revizuiri de parităţi, ci şi unele retrageri ale unor monede din sistem. Astfel, înainte de renunţarea la şarpele monetar, în sistem mai rămăseseră doar patru monede: marca germană, guldenul olandez, francul belgian şi coroana daneză.

§2. Constituirea şi funcţionarea SME

Sistemul Monetar European a început să funcţioneze la 13 martie 1979. La prima vedere, SME reprezintă acelaşi mecanism al „şarpelui monetar", îmbunătăţit, lărgit şi redenumit. Într-adevăr, între şarpele monetar şi SME, există o serie de asemănări:

- ambele presupun o participare voluntară a membrilor;
- şi-au propus obiective apropiate, principalul obiectiv fiind crearea unei zone de stabilitate monetară;
- obligaţiile asumate de un stat membru după aderarea la mecanism sunt apropiate: obţinerea unui sistem de cursuri fixe (cu o marjă de fluctuaţie de +/- 2,25%) prin intervenţia pe piaţă a băncilor centrale.

Diferenţele dintre şarpele monetar şi SME reprezintă, de fapt, tot atâtea puncte „forte" ale acestuia din urmă, caracteristici care îi conferă superioritatea:

- apariţia ECU şi rolul central pe care acesta îl va juca în SME;
- existenţa unui indicator de divergenţă;
- instituţionalizarea sprijinului de intervenţie pe piaţă pentru menţinerea cursului.

ECU reprezintă iniţialele pentru European Currency Unit, în traducere Unitate Monetară Europeană. După unele accepţiuni, evident de orientare preponderent franceză, ECU face trimitere şi la o veche monedă franceză (ecu).

ECU reprezintă unitatea de cont europeană, o monedă coş, continuatoarea UCE, unităţii de cont europene. ECU a reprezentat elementul central al SME, un element de superioritate faţă de şarpele monetar, eliminând raportarea anterioară la dolarul american, dar în acelaşi timp a fost precursorul euro, care l-a înlocuit la paritatea 1:1.

ECU a fost calculat încă de la început după aceleaşi criterii aplicate în cazul altui coş valutar recunoscut, DST – o cantitate determinată din fiecare valută componentă, stabilită în funcţie de:

1. importanţa relativă a PIB-ului fiecărei ţări pe o perioadă de cinci ani;
2. ponderea ţării în comerţul intracomunitar pe o perioadă de cinci ani;
3. participarea fiecărei bănci centrale la mecanismul de sprijin pe termen scurt prevăzut în cadrul FECOM.

Ponderea monedelor în coşul ECU s-a modificat în timp (începând cu anul 1979) şi ca urmare a realinierii parităţilor; monedele care au fost revalorizate au obţinut o pondere mai mare în coş, pe seama celorlalte monede – în condiţiile în care compoziţia ECU nu s-a modificat.

În conformitate cu rezoluţia Consiliului European de la Bruxelles din 5 decembrie 1978, revizuirea ponderii monedelor în coş şi a structurii acestuia trebuia făcută în următoarele cazuri:

- din oficiu la fiecare 5 ani;
- ori de câte ori ponderea unei monede a variat cu mai mult de 25%;

În timp, în cadrul coşului ECU s-au produs mai multe modificări:

- Consiliul European a decis, la 15 septembrie 1984, pe baza propunerii Comisiei Europene, după consultarea Comitetului Monetar şi a Consiliului de Administraţie al FECOM, prima revizuire al ECU. Cu această ocazie, este luată în calcul în drahma grecească, în urma intrării Greciei în anul 1981 în CEE; astfel, numărul monedelor componente ale coşului EU creşte la 10;
- În luna septembrie 1989, a doua reevaluare a coşului ECU ţine cont de includerea pesetei spaniole şi a escudo-ului portughez, ca urmare a aderării Spaniei şi Portugaliei la CEE în anul 1986;
- Contrar aşteptărilor, aderarea la 1 ianuarie 1995 a Austriei, Finlandei şi Suediei nu a produs (nici atunci şi nici mai târziu) modificări în compoziţia ECU, numărul statelor membre ale uniunii monetare rămânând de 12 până la data trecerii la EURO, aceasta deoarece Tratatul de la Maastricht a îngheţat compoziţia euro la cantităţile fixate la 21 septembrie 1989.

ECU a fost mai mult decât o simplă monedă de cont; a fost o monedă comună folosită în statele CEE, dar şi punctul central al SME. Astfel, ECU a luat locul dolarului din şarpele monetar, şi pentru toate monedele participante la SME se defineşte un curs pivot faţă de ECU. Un asemenea curs pivot, dar fictiv, a fost stabilit şi pentru lira sterlină sau drahma grecească, atunci când nu făcea parte din SME.[1]

Marja de fluctuaţie de +/- 2,25% nu a fost unică. Iniţial s-a adoptat decizia că ţările membre CE care nu făceau parte din mecanismul şarpelui monetar la desfiinţarea sa (Franţa, Italia şi Irlanda din Europa celor 9 pot să opteze, temporar, pentru o marjă lărgită, de +/- 6%, urmând să fie redusă treptat, pe măsură ce acest lucru va fi permis de situaţia economică). Din cele trei ţări amintite, doar Italia a folosit această facilitate până în ianuarie 1990, dar ulterior şi peseta şi lira sterlină, la intrarea lor în SME au optat pentru folosirea acestei facilităţi.

Ca şi în cadrul mecanismului şarpelui monetar, intervenţia băncilor centrale pe piaţă era obligatorie pentru a păstra cursul între nivelurile limită de intervenţie stabilite. Intervenţia pe piaţă trebuia făcută de către ambele bănci centrale ale căror monede erau implicate, însă aceasta nu era simetrică: greutatea mai mare revenea ţării cu moneda slabă, în timp ce ţara cu moneda forte trebuia doar să introducă lichidităţi suplimentare în economie.

Corelaţiile între monedele membre ale SME au acelaşi rezultat întâlnit şi în cazul şarpelui monetar. Marja maximă de depreciere sau de apreciere a unei monede poate fi atinsă doar faţă de moneda cea mai slabă, respectiv faţă de cea mai puternică din sistem; în caz contrar, sunt atinse limitele fixate pentru alte monede din sistem. În acest context, apare a doua caracteristică de superioritate a SME faţă de şarpele monetar, indicatorul de divergenţă bazat pe ECU, semnalând apropierea de limitele de intervenţie. Mecanismul de creditare pentru susţinerea intervenţiilor băncilor

---

[1] *Van Yperselle Jacques, Koeune Jean-Claude,* Le systeme monetaire europeen. Origines, fonctionnement et perspective, le 3eme edition, Office de la Publication officiellees des Communautees Europeennes, Luxemburg, 1989, p. 57.

centrale pe piaţa valutară a fost pus la punct prin FECOM, Fondul European de Cooperare Monetară.

În funcţie de perioada de acordare a creditului, prin FECOM se puteau obţine trei tipuri de finanţări:

- finanţarea pe termen foarte scurt, până la 75 de zile, nelimitată ca volum;
- susţinerea monetară pe termen scurt, creată în februarie 1970, a fost concepută pentru finanţări în caz de deficit temporar al balanţei de plăţi, pentru trei luni, cu posibilitatea reînnoirii, şi se acordă între bănci centrale;
- sprijinul financiar pe termen mediu, acordat prin decizia Consiliului European, în limitele prestabilite pentru fiecare ţară în parte, statului membru care înregistra dificultăţi majore în menţinerea echilibrului balanţei de plăţi; acesta era un credit între ţările membre, acordat pe o perioadă între 2 şi 3 ani.

Începând cu 1 ianuarie 1999, odată cu apariţia EURO, SME II înlocuieşte SME. Acest nou mecanism poate fi adoptat în mod voluntar de către orice ţară UE care nu este membră a zonei euro, cu referire la ţările care au beneficiat de clauza opting-out (de reţinerea/menţinere în afara zonei EURO): Danemarca şi Marea Britanie. Decizia de a înlocui SME I cu SME II a fost luată la Consiliul European de la Amsterdam în iunie 1997, pentru a păstra legătura între ţări participante şi monedele ţărilor UE neparticipante. Marja de fluctuaţie a fost păstrată la +/- 15% faţă de paritate.

Începând cu 1 ianuarie 1999 la SME II au luat parte şi coroana daneză, cu o marjă de fluctuaţie de +/- 2,25% şi drahma grecească cu o marjă de fluctuaţie de +/- 15%.

Suedia şi Marea Britanie nu participă la SME; Suedia însă nici nu beneficiază de clauza opting-out referitoare la neobligativitatea de a trece la EURO. Pentru a nu fi forţată să treacă la etapa a treia a UEM, a evitat să intre în SME II, chiar dacă îndeplineşte toate celelalte criterii din Tratatul de la Maastricht.

Pentru ţările participante la SME II, chiar dacă FECOM a fost desfiinţat, în condiţiile în care obligativitatea intervenţiilor pe piaţa valutară s-a păstrat, facilitatea de finanţare pe termen foarte scurt (până la 75 de zile) continuă să existe, dar în relaţiile cu BCE, care sprijină Băncile Centrale Naţionale implicate.

Prima încercare spre o Uniune monetară în Europa apare odată cu Raportul Werner, denumit după numele primului-ministru luxemburghez, sub a cărui preşedinţie a fost adoptat la Conferinţă la nivel înalt a CEE de la Haga din 1970. Acest plan schiţează un obiectiv de Uniune monetară pentru 1980; este vorba despre convertibilitatea monedelor, diminuarea fluctuaţiilor ratelor de schimb, până la fixarea irevocabilă a paritaţilor şi despre liberalizarea mişcărilor de capital.

Lipsa cadrului internaţional favorabil şi a consensului între statele membre CEE, dar şi apartenenţa la doctrina Sistemului Bretton Woods (care s-a prăbuşit în 1971) au dus la eşuarea acestui plan.

Tratatul de la Roma a fost modificat în 1986, prin semnarea Acordului Unic European şi în 1992, prin semnarea Tratatului asupra Uniunii Europene, adoptat la Maastricht. Principalul obiectiv stabilit prin Acordul Unic European a fost constituirea unei pieţe unice până la sfârşitul anului 1992. În document, se utilizează sintagma „spaţiu fără frontiere" pentru a accentua dimensiunile profund sociale, nu numai economice, ale lărgirii sferei de manifestare a libertăţii de acţiune a persoanelor.

Secţiunea a 3-a. Prevederi ale Tratatului asupra Uniunii Europene

Prin Tratatul asupra Uniunii Europene (1992) s-au pus bazele creării de către cele 12 state membre ale Comunităţii Europene pe o treaptă superioară a procesului de integrare europeană. Referitor la importanţa Tratatului de la Maastricht, Jacques Delors afirma „paralelismul indispensabil între economic, social şi monetar, legătura irevocabilă în ultima fază dintre monede, gestiunea comună a numitor politici şi abandonarea suveranităţii ce decurge din acestea – toate acestea vor fi realizate prin UE, ambiţie economică profund politică şi totodată embrionul clar al unei veritabile comunităţi de destin."

§1. Geneza şi elementele de bază ale tratatului

Chiar dacă iniţiativele statelor comunităţilor europene au fost încununate de succes în domeniul sprijinirii economiei statelor din fostul bloc comunist, comunităţile s-au dovedit ineficiente în ceea ce priveşte gestionarea conflictului din Iugoslavia şi au avut o prezenţă insignifiantă în războiul din golf. Această situaţie a impulsionat pregătirea unirii pe plan politic şi monetar, în luna decembrie 1990, desfăşurându-se la Maastricht două conferinţe inter-guvernamentale la nivel înalt.

Lucrările celor două conferinţe au dus la adoptarea Tratatului Uniunii Europene, care înglobează uniunea politică, dar şi cea economică şi monetară. Prevederile documentului de la Maastricht au stârnit opinii pro şi contra, culminând cu rezervarea unui statut special, în ceea ce priveşte uniunea monetară pentru Marea Britanie.

De la 1 ianuarie 1993, în mod oficial, între cele 12 state membre ale Uniunii Europene nu mai există frontiere; toţi cetăţenii sunt egali în drepturi, au cetăţenie europeană şi beneficiază de drepturi depline în ceea ce priveşte circulaţia, stabilirea, votul, protecţia diplomatică şi consulară etc.

Conform Tratatului de la Maastricht, orientarea generală a politicii externe şi de securitate comună este de competenţa Consiliului European, crearea unui spaţiu economic fără graniţe care să asigure un progres economic echilibrat şi durabil, întărirea protecţiei drepturilor şi intereselor cetăţenilor statelor membre, dezvoltarea cooperării în domeniile justiţiei şi afacerilor interne. Reuşita acţiunilor propuse prin tratat este condiţionată de coordonarea politicilor economice ale statelor membre pe piaţa internă, bazate pe preţuri stabile, finanţe publice şi condiţii monetare sănătoase şi, nu în ultimul rând, balanţa de plăţi stabilă.

Uniunea monetară trebuie privită în strânsă legătură cu uniunea politică, euro va deveni forţă conducătoare a integrării europene, chiar dacă dimensiunile politice ale acestei integrări nu au fost luate integral în considerare.

§2. Uniunea Economică şi Monetară

În expresia sa cea mai sintetică, Uniunea Economică şi Monetară se reduce la înfiinţarea şi utilizarea de către membrii săi a unei monede unice, care să înlocuiască monedele naţionale.

Atingerea acestui obiectiv final trebuie susţinută de un ansamblu mai vast de măsuri, cum ar fi:

- promovarea unei politici monetare unice, prin intermediul unei singure autorităţi monetare, dotate cu un grad substanţial de independenţă;
- urmărirea de către ţările participante a unor linii directoare comune de politică economică, pe baza recomandărilor Consiliului Uniunii Europene;
- gestionarea, în fiecare ţară membră, a finanţelor publice de o manieră compatibilă cu asigurarea stabilităţii macroeconomice.

Realizarea Uniunii Economice şi Monetare nu a fost un scop în sine, ci doar mijlocul de generare a unor efecte benefice în plan economic şi nu numai. Prin trecerea la o monedă unică, a dispărut definitiv incertitudinea legată de cursul de schimb între statele membre. Caracterul irevocabil al monedei unice oferă agenţilor economici o siguranţă incomparabilă cu orice altă formă de colaborare.

Trecerea la o monedă unică a determinat şi economisirea unor importante sume plătite cu titlu de comisioane bancare pentru schimbul valutar. O monedă comună înlătură segmentarea naţională a pieţelor de capital, încurajând dezvoltarea unei singure pieţe de capital, de vaste dimensiuni.

§3. Elemente definitorii ale UEM

Conform prevederilor exprese ale Tratatului UE, principalele elemente care definesc Uniunea Economică şi Monetară la nivel european sunt autoritatea monetară unică, moneda comună şi finanţele publice sănătoase.

3.1. Autoritatea monetară unică

Obiectivul principal al autorităţii monetare unice este asigurarea stabilităţii preţurilor. În acest scop trebuie garantată şi asigurată deplina independenţă a autorităţii monetare faţă de guvernele statelor membre ale Uniunii Europene. Tratatul UE a propus din start organe de conducere ale autorităţii monetare unice pentru care să fie creat cadrul reglementativ necesar furnizării independenţei faţă de orice instituţie naţională sau guvern.

Politica privitoare la cursul de schimb este determinată de Consiliul Uniunii Europene, dar având consultarea Băncii Centrale Europene. Atribuţiile Consiliului în acest domeniu se referă, în principal, la încheierea de acorduri privind eventualele sisteme ce leagă moneda comună de monedele terţe. Perfectarea unor astfel de acorduri se realizează numai cu votul unanim al Consiliului, dar pentru modificarea ulterioară a parităţii, este suficientă majoritatea calificată.

Rolul de reglementare şi supraveghere a sistemului bancar este instituit de către Consiliul Uniunii Europene, prin decizii unanime, pe baza propunerilor formulate de Comisia Europeană. Conform tratatului, băncile naţionale continuă să păstreze prerogative importante în materie de reglementare şi aplicare a normelor de drept prudenţial.

3.2. Moneda comună

Crearea monedei EURO a fost rezultatul unui proces exclusiv interguvernamental. Raportându-ne la evoluţia organizării statelor, putem observa că vreme îndelungată dreptul de a bate monedă a fost aparţinut exclusiv suveranului. Moneda ni se prezintă ca un produs al voinţei statului, care se exprimă, de obicei, prin lege. Moneda constituie un tip de produs esenţialmente statal. Astfel, aria sa de circulaţie este teritoriul unui stat, în interiorul graniţelor statului emitent, moneda beneficiază de putere liberatorie, iar în străinătate este o marfă ca oricare alta. Pe scurt, moneda nu este altceva decât unul dintre elementele esenţiale care descriu suveranitatea unui stat.[1]

În acelaşi timp, politica monetară a unui stat produce şi efecte transfrontaliere; de exemplu, o scădere a cursului unei monede va ridica nivelul importurilor din statul respectiv, iar scăderea cursului monedei proprii favorizează exporturile. Astfel, dacă teoria etatică a monedei este unanim acceptată, nici efectele transfrontaliere ale politicii monetare nu pot fi neglijate, iar avantajele unei monede unice fac să dispară elementele care ţin de suveranitatea statului de emisiune a unei monede.

În urma deciziilor luate în Consiliul European de la Madrid din decembrie 1995, moneda unică a Uniunii Economice şi Monetare este euro.

Introducerea EURO reclamă o serie de pregătiri legate de soluţionarea unor probleme logistice şi de creştere a gradului de utilizare din momentul definirii sale ca monedă de sine stătătoare, substitut perfect al monedelor naţionale pe teritoriul ţărilor participante la Uniunea Economică şi Monetară.

3.3. Finanţe publice sănătoase

Participarea la Uniunea Monetară presupune, în mod automat, renunţarea la posibilitatea de a monetiza deficitele bugetare, adică imposibilitatea finanţărilor lor prin emisiune monetară de către banca centrală naţională, ceea ce creează, în mod cert, inflaţie. Cu această excepţie, celelalte instrumente monetare rămân în întregime naţionale.

O uniunea monetară reclamă însă o coordonare strânsă între politicile fiscale naţionale şi o restrângere a deficitelor şi a datoriei sectorului public. Reducerea deficitelor bugetare şi a datoriei publice sunt cerinţe imperative, în vederea fundamentării unei uniuni monetare.

3.4. Criterii de convergenţă

Crearea Uniunii Economice şi Monetare a generat un mediu economic fără precedent în istorie, caracterizat prin pieţe interne de capital absolut libere, în care se vehiculează aceeaşi monedă, dar cu respectarea regulilor impuse de o autoritate unică. Funcţionarea economiilor naţionale într-un asemenea context presupune atingerea unui grad ridicat de convergenţă între economiile statelor membre. Orice

[1] *D. Carreau, P. Juillard,* Droit international economique, Editions Dalloz, Paris, 2003, p. 526.

stat membru al Uniunii Europene care îndeplinește criteriile de convergență poate adera la zona Euro și nu există o limită prestabilită în ceea ce privește numărul de țări care pot fi integrate în această zonă.

Înainte de a intra în Uniunea Economică și Monetară, economiile naționale trebuie să fie pregătite spre a face față tuturor exigențelor sale. Această pregătire urmează să fie apreciată în funcție de o serie de criterii care urmăresc să evite posibilitatea destabilizării Uniunii Economice și Monetare.

Criteriile de convergență pentru moneda unică sunt fie criterii monetare, fie criterii bugetare.

3.4.1. Criterii monetare de convergență

Criteriile monetare de convergență se referă la rata inflației, dobânda pe termen lung și rata de schimb. Cele trei criterii de convergență de natură monetară se sprijină, în primul rând, pe inflație, ceea ce denotă scopul principal al armonizării politicilor monetare, în scopul menținerii stabilității prețurilor.

Rata inflației nu trebuie să depășească cu mai mult de 1,5% media celor trei țări care au înregistrat cele mai scăzute rate ale inflației. Acest criteriu implică un grad înalt de convergență a politicilor monetare. Este important ca ratele de inflație să conveargă în interiorul unei uniuni, căci țările care au inflație mai ridicată decât altele suferă o pierdere a competitivității care nu poate fi corectată printr-o devalorizare.[1]

Rata dobânzii pe termen lung nu poate depăși cu mai mult de 2% media celor trei țări cu inflația cea mai scăzută. Acest criteriu conține două puncte esențiale: rata dobânzii care este determinată pe piață de cerere și ofertă și rata de inflație anticipată. Convergența dobânzilor pe termen lung înseamnă convergența ratelor de inflație anticipate. Acesta din urmă reflectă, la rândul său, faptul că politicile monetare ale diferitelor țări au atins un nivel omogen de credibilitate.

Al treilea criteriu monetar de convergență vizează **rata de schimb**, care trebuie să rămână în interiorul limitelor de fluctuație ale SME fără tensiune gravă și fără devalorizare în timpul celor doi ani care preced evaluarea criteriilor, în vederea trecerii la moneda unică.

Respectarea acestui criteriu are în vedere stabilitatea schimburilor în timpul tranziției spre moneda unică, distanța dintre ratele de schimb reducându-se atât de mult, încât să nu se încerce recuperarea competitivității prin devalorizare. Cum odată cu moneda unică va fi interzisă devalorizarea, rata de schimb trebuie supusă, în prealabil, unor restricții.

3.4.2. Criterii bugetare de convergență

Criteriile bugetare de convergență se referă la deficite și datorie publică, dar și la dreptul seniorial.

Pentru adoptarea monedei unice, **deficitele publice** nu pot depăși 3% din PIB, iar **datoria publică** trebuie să se situeze sub pragul de 60% din PIB. Aceste criterii sunt în legătură cu criteriile monetare. Deficitul public este compus din deficitul primar

[1] *D.D. Șaguna,* Drept financiar și fiscal, Ed. All Beck, București, 2003, p. 563.

(înaintea plății cuantumului datoriei) și din serviciul datoriei (rambursarea datoriei publice). O țară căreia îi crește deficitul trebuie să împrumute, iar în momentul rambursării, trebuie obținut un excedent primar, reducând cheltuielile și mărind impozitele. Dacă acest lucru este insuficient, datoria crește mai mult și odată cu ea, tranșele anuale de rambursare. O rată ridicată a dobânzii se adaugă, în mod egal, ponderii serviciului datoriei.

Un guvern poate fi tentat să recurgă la emisie monetară pentru a ușura stocul real al datoriei. Totuși, emisia monetară destinată reducerii datoriei reale („**dreptul seniorial**") este interzisă în Uniunea Economică și Monetară din cauza caracterului său inflaționist, de unde rezultă necesitatea de a impune criterii vizând controlul deficitelor și datoriei pentru a evita situațiile în care țările nu mai au altă ieșire financiară decât inflația, ceea ce ar compromite credibilitatea uniunii monetare.

Deși impuse și unanim acceptate de statele membre ale Uniunii Europene, criteriile de convergență sunt criticate. Astfel, nu există un motiv viabil pentru a impune restricții pentru rata dobânzii înainte de adoptarea monedei unice, deoarece convergența se impune prin ea însăși chiar de la unificare. Convergența ratelor inflației se va produce, în egală măsură, după unitatea monetară. Cu o bancă centrală comună, determinanții monetari ai inflației vor fi aceiași în toate regiunile, ceea ce impune, de fapt, un grad ridicat de convergență și nu există nici un motiv pentru a face acest lucru un criteriu prealabil de convergență. Rata de schimb cu marja de fluctuație de +/- 15 % este un criteriu vag,

Mai mult, pragurile procentuale impuse par a fi arbitrare și lipsite de eficiență. Procentul de 60% impus drept prag maxim al datoriei publice reprezintă media raportului dintre datoria publică brută și PIB în comunitatea europeană în anul 1990, an care a precedat anului semnării Tratatului de la Maastricht. Totuși, în ceea ce privește deficitul bugetar, media deficitului țărilor membre este superioară procentului de 3% din PIB pentru fiecare an, în afară de 1989.

Procentul de 3% reprezintă deficitul necesar impus matematic pentru a stabiliza datoria la 60% din PIB; acest deficit corespunde situației Germaniei în anii '80. În celelalte țări membre, un deficit de 3% ar fi prea restrictiv și ar implica un deficit al datoriei sub procentul de 60%.

Se pare că aceste criterii au fost alese, în principal, pentru a satisface cerințele sesizate de Banca Germaniei, deoarece această bancă dispune, în interiorul Sistemului Monetar European, de o poziție hegemonică, ceea ce îi permite să dicteze regulile jocului și nu dorește să renunțe la această poziție, motiv pentru care celelalte bănci naționale trebuie să urmeze politica Bundesbank.[1]

Principalele obiective vizate prin criteriile de convergență sunt asigurarea faptului că fiecare țară este responsabilă din punct de vedere fiscal și că țările participante sunt suficient de asemănătoare pentru a garanta o singură politică monetară.

Includerea unei țări cu o inflație ridicată, cu rate de schimb oscilante, cu rate foarte mari ale dobânzilor sau cu un deficit bugetar uriaș ar alerta piețele financiare cu privire la instabilitatea monedei EURO. Deoarece poziția monedei pe piețele financiare internaționale imprimă ritmul de creștere economică a Europei, se consideră unanim de

[1] Ibidem, p. 567.

către statele membre că aceste criterii de convergenţă sunt un preţ corect pentru admiterea în zonă a altor ţări drept state care utilizează moneda unică.

Mult timp după anul 1992, se părea că ţările din Comunitatea Europeană nu vor putea satisface austeritatea criteriilor de convergenţă. De fapt, nici chiar SUA, cu un deficit anual mediu de peste 4% nu s-ar fi calificat pentru EURO, între anii 1990 şi 1994.

Cu toate acestea, statele membre au realizat eforturi impresionante pentru reducerea bugetului fiscal, au inovat în domeniul contabilităţii şi au folosit instrumente legislative pentru dezideratul monedei unice:

- Italia a creat un impozit euro în valoare de 12 trilioane de lire pentru a ajusta deficitul bugetar guvernamental;
- Germania a vândut câteva milioane de tone din rezervele strategice de petrol;
- Franţa a modificat regulile contabile pentru cele 37,5 miliarde de franci aflate în fondul de pensii al France Telecom, trecând efectiv aceste economii în rezervele guvernamentale, după care a mărit ratele impozitelor pentru cele mai mari firme din ţară şi chiar le-a aplicat retroactiv pentru profiturile realizate în anul anterior;
- Suedia a făcut reduceri semnificative în ceea ce priveşte nivelul de trai, provocând agitaţie în plan politic;
- Finlanda a redus bugetul guvernului său central cu peste 45 de miliarde de markka între 1991 şi 1996.[1]

Secţiunea a 4-a. Adoptarea Euro drept moneda unică europeană

Prin Tratatul de la Maastricht, s-a stabilit că Uniunea Economică şi Monetară va fi creată în trei etape. Prima etapă, derulată până la 1 ianuarie 1994, considerată etapa de pregătire, presupunea:

- întărirea Uniunii Economice, prin măsuri de desăvârşire a Pieţei Unice interne;
- dezvoltarea coordonării politicilor economice (fixarea unor orientări cantitative pe termen mediu în planul politicilor bugetare naţionale, concertarea politicilor bugetare);
- extinderea la toate monedele ţărilor comunitare a mecanismului Sistemului Monetar European şi lărgirea rolului ECU;
- negocierea şi aprobarea Tratatului Uniunii Europene.

În a doua etapă, între 1 ianuarie 1994 şi 31 decembrie 1996, a fost înfiinţat Institutul Monetar European (IME), care va deveni, ulterior, din 1998, Banca Centrală Europeană. IME a conturat în această perioadă viitoarea politică monetară unică.

În această fază, s-a folosit, pentru prima dată, noţiunea de *euro* şi s-au luat măsuri pentru întărirea Pieţei Unice Interne, a ajutoarelor structurale şi a politicii de concurenţă, pentru lărgirea regulii majorităţii, în privinţa deciziilor de orientare a politicilor economice şi a regulilor referitoare la amploarea deficitelor bugetare.

[1] Ibidem, p. 568.

A treia etapă, prevăzută inițial pentru intervalul 1997-1999 a fost decalată cu doi ani. La 16 decembrie 1996, la Madrid, s-a decis ca al treilea stadiu al UEM să înceapă la 1 ianuarie 1999. Conform acordului prealabil, analizând lista țărilor care îndeplineau criteriile de convergență, Consiliul European urma să constate că 7 țări comunitare sunt pregătite să treacă la a treia etapă, începând cu 1 ianuarie 1997.

În a treia etapă, au fost fixate irevocabil paritățile între monedele țărilor care urmau să facă parte din uniunea monetară, iar BCE definește politica monetară comună.

Trecerea propriu-zisă de la ECU la EURO s-a realizat în baza Regulamentului nr. 1103 din 16 iunie 1997 prin care Consiliul Uniunii Europene a decis:

- de la data de 1 ianuarie 1999, toate referirile la moneda ECU din contracte și din alte instrumente juridice erau înlocuite cu referiri la EURO, utilizându-se raportul de 1:1 pentru conversie;
- continuitatea contractelor denominate în monedele naționale ale țărilor membre participante la EURO;
- trebuiau respectate regulile de rotunjire stabilite, la exprimarea prețurilor în noua monedă și era stabilit gradul de precizie folosit la determinarea raporturilor fixe de schimb (irevocabile) între monedele țărilor din viitoarea uniune monetară și euro, ce urmau să intre în vigoare la data de 1 ianuarie 1999, utilizându-se 6 cifre după virgulă.

§1. Simbolistica EURO

Denumirea de Euro, la rândul ei, a constituit subiect de controverse. Au existat opinii conform cărora moneda unică ar fi trebuit să fie marca germană sau francul sau că ar fi utilă adăugarea prefixului euro în fața denumirilor deja consacrate pentru monedele statelor membre (euromărci, eurofranci etc.)[1] La Consiliul European de la Madrid din 15-16 decembrie 1995, s-a optat pentru numele de euro pentru moneda unică, iar la 15 iulie 1997, a fost luată decizia utilizării unui simbol codificat pentru euro, înregistrat la Organizația Internațională pentru Standardizare (EUR) și un simbol al monedei, caracterul € indicând stabilitatea monedei unice prin cele două linii paralele. Creatorii s-au inspirat din caracterul epsilon, Grecia fiind leagănul civilizației europene.

Conștient de faptul că apariția monedei unice europene joacă un rol în stabilirea încrederii publice, atât în aspectul politic, cât și cel economic al unei Europe unificate, Institutul Monetar European a organizat între februarie și septembrie 1996 un concurs oficial de design. Concurenților le-a fost interzisă utilizarea unor imagini care ar putea fi asociate cu o țară anume sau un popor (Turnul Eiffel, Turnul înclinat din Pisa, Beethoven, Bach sau Caravagio etc.), de teama de a nu provoca rivalitate între națiuni.

---

[1] Această soluție a fost respinsă deoarece s-ar fi putut crea confuzii între moneda unică și eurovalutele europene, denumite tot euromărci sau eurofranci. Mai mult, ar fi putut fi realizate ierarhizări de tipul euromarca este mai puternică decât eurofrancul și nu s-ar fi putut vorbi despre o monedă unică.

Grafica bancnotelor euro este realizată de către Robert Kalina, de la imprimeria Băncii Centrale a Austriei şi este strâns legată de moştenirea culturală europeană, fără să prezinte însă aspecte concrete, ci doar simboluri: desenele bancnotelor sunt inspirate din ani şi stiluri în Europa, fiind reprezentative pentru toate statele Europei; ferestrele şi porţile ce domină aversul fiecărei bancnote simbolizează spiritul european de deschidere şi cooperare. Desenele nu reprezintă nici un monument real, existent. Cele 12 stele, desenate pe bancnote reprezintă dinamismul şi armonia Europei contemporane. Reversul înfăţişează poduri ilustrând aceleaşi perioade arhitecturale, constituindu-se într-o metaforă a apropierii dintre popoarele europene şi dintre Europa şi restul lumii. Podurile, plecând de la cele foarte vechi şi ajungând la podurile suspendate sofisticate, caracteristice erei moderne, sugerează şi ele comunicarea continuă între ţările europene, dar şi între toate popoarele lumii.

Faţa comună a tuturor monedelor euro, indiferent de statul emitent, este desenată de Luc Luycx de la Monetăria Regală Belgiană şi reprezintă o hartă a Uniunii Europene, pe un fond de linii transversale la care sunt ataşate stelele. Monedele de 1, 2 şi 5 eurocenţi pun accentul pe locul Europei în lume, în timp ce monedele de 10, 20 şi 50 de eurocenţi descriu Uniunea ca o grupare de naţiuni individuale. Monedele de 1 şi 2 euro sugerează Europa fără graniţe. Pe faţa monedelor sunt reprezentate grafic simbolurile naţionale asupra cărora a decis fiecare stat membru.

În februarie 1997, un Comitet Directorial numit Comitetul Monetar a înaintat o propunere finală cu privire la denominare şi specificaţii tehnice ale monedelor EURO (diametru, greutate, culoare, compoziţie etc.). S-a ţinut cont de cerinţele şi necesităţile instituţiilor şi societăţilor care vor accepta monedele EURO pentru plăţi, mai ales în situaţia când plăţile se fac prin sisteme şi echipamente deja existente în funcţiune. Pentru recunoaşterea monedelor EURO, a fost necesară includerea unor caracteristici unice.

S-a avut în vedere, de asemenea, luarea tuturor măsurilor de siguranţă la confecţionarea şi structurarea monedelor EURO, pentru a se evita, într-o măsură ridicată, frauda în confecţionarea acestor monede.

Prin Directiva 94/27CE, Consiliul şi Parlamentul Europei au stabilit ca prima serie de monede EURO să includă 8 denominaţii, variind între 1 cent şi 2 EURO, cu următoarele specificaţii tehnice:

Valoare (EURO)	Diametru (mm)	Grosime (mm)	Greutate (g)	Formă	Culoare	Compoziţie
2	25,75	1,95	8,5	Rotund	- extern alb - intern galben	Cu75Ni25 CuNiZn
1	23,25	2,125	7,5	Rotund	- extern alb - intern galben	CuNiZn Cu75Ni25
0,50	24,25	1,69	7	Rotund	Galben	CuAlZn
0,20	22,25	1,63	5,7	Floare spaniolă	Galben	CuAlZn
0,10	19,75	1,51	4,1	Rotund	Galben	CuAlZn

0,05	21,75	1,41	3,9	Rotund	Roşu	Oţel acoperit cu Cu
0,02	18,75	1,36	3	Rotund	Roşu	Oţel acoperit cu Cu
0,01	16,25	1,32	2,2	Rotund	Roşu	Oţel acoperit cu Cu

Tabelul nr. 1: Specificaţii tehnice pentru monedele euro

Abrevierea oficială pentru EURO este EUR. Aceasta a fost stabilită de Organizaţia Internaţională de Standardizare (International Standard Organisation-ISO) şi este folosită în toate scopurile: financiar, comercial, contabil.

§2. Funcţiile EURO

Funcţiile EURO sunt:
1. unitate de cont;
2. mijloc legal de plată;
3. instrument de economisire.[1]

Această monedă este o unitate de cont, deoarece permite cuantificarea valorii unui bun sau a unui serviciu pe baza monedelor şi bancnotelor obişnuite. Trecerea de la o monedă naţională la EURO nu va avea efecte asupra valorii efective a bunurilor sau serviciilor, datorită paritãţilor fixe stabilite între acestea.[2]

A doua funcţie este cea de mijloc legal de plată. Pentru bancnote, cecuri şi ordine de plată, trecerea la EURO are loc în mod diferit. Astfel, monedele şi bancnotele statelor care au preluat EURO au fost preschimbate fizic în EURO după 1 ianuarie 2002, în timp ce transferurile bancare au putut fi efectuate în EURO înainte de această dată.

Ultima funcţie a monedei EURO este cea de instrument de economisire, fie sub forma monetarului fizic, fie sub forma depozitului bancar sau a altor instrumente (obligaţiuni, acţiuni). Caracteristicile acestor instrumente sunt similare celor în moneda naţională, doar că titlurile publice au fost emise după 1 ianuarie 1999, numai în moneda euro. Moneda unică europeană va deveni moneda de bază în care vor fi deţinute rezervele valutare internaţionale şi, totodată, moneda în care se va derula cea mai mare parte a împrumuturilor internaţionale.[3]

---

[1] *M.Şt. Minea,* Elemente de drept financiar internaţional, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2001, p. 35.

[2] *D.D. Şaguna,* Tratat de drept financiar şi fiscal, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001, p. 470.

[3] *M.Şt. Minea,* Elemente de drept financiar internaţional, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2001, p. 35.

EURO a devenit moneda preferată pentru denominarea împrumuturilor internaţionale şi pentru rezervele valutare internaţionale. Această evoluţie a fost, de altfel, anticipată statistic în rapoartele FMI, prin evidenţierea scăderii rolului dolarului şi creşterea ponderii EURO, dar şi a yenului japonez în rezervele internaţionale.

Valuta	Ponderea în rezervele internaţionale în 1980 (%)	Ponderea în rezervele internaţionale în 1997 (%)
Dolar SUA	68,6	57,1
Lira sterlină	2.9	3,4
Franc francez	1,7	1,2
Yenul japonez	4,4	4,9
Marca germană	14,9	12,8
Alte monede	7,5	15,6

Tabelul nr. 2: Ponderea valutelor în rezervele internaţionale[1]

§3. Efectele trecerii la EURO asupra contractelor comerciale în derulare

Regulamentul nr. 1103/1997 al Consiliului Uniunii Europene prevede reguli precise cu privire la introducerea EURO şi anume:

- începând cu 1 ianuarie 1999, toate referirile la moneda ECU din contracte şi alte instrumente juridice au fost înlocuite cu referiri la EURO, utilizându-se raportul de conversie de 1:1;
- contractele în derulare la momentul 1 ianuarie 1999, şi-au continuat valabilitatea doar prin denominarea monedei naţionale şi înlocuirea cu EURO pentru toate ţările care au preluat EURO;
- gradul de precizie la determinarea rapoartelor fixe de schimb la 1 ianuarie 1999 a fost de 6 cifre;
- perioada de tranziţie a fost 1 ianuarie 1999 – 31 decembrie 2001, iar în această perioadă, monedele naţionale ale ţărilor membre sunt unităţi subdivizionare temporare ale EURO.

Reglementările au vizat expres contractele în derulare în timpul şi după perioada de tranziţie către EURO. S-a prevăzut că introducerea monedei EURO nu are ca efect modificarea termenilor unui instrument juridic ori de a elibera părţile de obligativitatea execuţiei acestuia. Nu se naşte prin această operaţiune dreptul vreunei părţi de a modifica un asemenea instrument juridic sau de a decide unilateral să denunţe contractul.

Principiul continuităţii contractelor se aplică, în mod egal, tuturor contractelor: comerciale, de muncă, de împrumuturi, operaţiuni valutare etc. Continuitatea contractelor se extinde şi asupra ratelor dobânzilor, atât cele fixe, cât şi cele variabile.

[1] www.imf.org

Art. 3 din Reglementarea CE nr. 3320/1994 arată că introducerea EURO nu are ca efect modificarea termenilor contractelor, ea nemodificând nivelul dobânzii nominale plătibilă de către debitor. Schimbarea nivelului dobânzii nu poate fi afectată de schimbarea monedei, cu atât mai puţin termenii contractului nu pot fi schimbaţi de înlocuirea monedei iniţiale.

Se observă din această analiză că Regulamentul 1103/97 utilizează sensul larg al noţiunii de drept internaţional privat desemnată cu denumirea *lex contractus.*[1] În locul sensului restrâns, obişnuit al noţiunii, respectiv sensul de lege aplicabilă unei singure tranzacţii, desemnarea de către statele membre ale eurozonei a unei monede unice are semnificaţia mai largă a termenului, aplicându-se o singură bază normativă pentru toate contractele încheiate ulterior adoptării Euro, dar şi contractelor aflate deja în derulare.

§4. Principii aplicabile în perioada de tranziţie

Multitudinea situaţiilor care ar fi putut apărea în perioada de tranziţie către EURO nu au putut fi prevăzute în totalitate şi reglementate *a priori.* Pentru a nu lăsa loc pentru interpretări speculative asupra reglementărilor existente, au fost formulate o serie de principii care să se aplice, în mod egal, tuturor evenimentelor care ar fi fost posibil să apară odată cu declanşarea tranziţiei către EURO. Aceste principii s-au aplicat, în mod egal, statelor, dar şi persoanelor fizice sau juridice afectate de trecerea la EURO, iar analiza ulterioară a perioadei de tranziţie le-a evidenţiat utilitatea.

4.1. Principiul fungibilităţii

Perioada de tranziţie a fost necesară băncilor comerciale, societăţilor comerciale şi persoanelor fizice pentru a se pregăti adecvat, fără a se precipita şi fără costuri care să le afecteze profund activitatea. De asemenea, perioada de tranziţie a fost necesară pentru tipărirea bancnotelor şi fabricarea monedelor EURO.

În această perioadă, au existat ca monede ale ţărilor participante atât moneda EURO, cât şi moneda naţională.

Art. 6.2 al Reglementărilor UE din 3 mai 1998 a consacrat principiul fungibilităţii prin afirmarea regulii conform căreia atunci când un instrument juridic comportă o referire la o unitate monetară naţională, această referire este, de asemenea, valabilă la euro, conform ratei de schimb. În perioada de tranziţie, contractele denominate în moneda EURO au aceeaşi valabilitate ca cele denominate în moneda naţională.

Principiul fungibilităţii are aceeaşi consacrare monetară ca în situaţia bunurilor de gen, fungibile prin faptul că se pot substitui în mod liber unele cu celelalte.

Potrivit art. 7 din Reglementare, în ceea ce priveşte instrumentele juridice existente înainte de 1 ianuarie 1999, înlocuirea monedei fiecărui stat membru participant de către EURO nu are drept efect modificarea denominării acelui instrument, aşa

---

[1] *J.-V. Loius,* The New Monetary Law of the European Union, în volumul „International Monetary Law. Issues for the New Millennium", Oxford University Press, 2000, p. 154.

cum se prezintă acesta la data înlocuirii. Aşadar, obligaţia debitorului de a plăti suma ce rezultă din tranzacţia respectivă se va stinge, prin achitarea sumei echivalente în EURO, sumă rezultată din conversia monedei naţionale în EURO la cursul fixat la data de 1 ianuarie 1999.

4.2. Principiul "no compulsion no prohibition"

Acest principiu este prevăzut în art. 8 din Reglementarea Consiliului UE din 3 mai 1998 care stipulează expres că, în perioada de tranziţie, instrumentele juridice denominate în monedele naţionale ale ţărilor participante se vor executa în acele monede naţionale; dacă însă instrumentele juridice prevăd utilizarea EURO sau sunt denominate în EURO, ele vor fi executate în EURO.

Altfel spus, în perioada de tranziţie, agenţii economici şi indivizii, deopotrivă, au fost liberi să utilizeze EURO, dar nu constrânşi să facă asta pentru fiecare activitate. Prin urmare, marile companii multinaţionale, cum ar fi, compania franceză Alcatel, compania germană Daimler-Benz, compania finlandeză Nokia şi Chase Manhattan din Statele Unite ale Americii au adoptat EURO în contabilitatea lor europeană şi în raportarea financiară imediat, la 1 ianuarie 1999, chiar dacă nu puteau să oblige pe nici unul dintre clienţii lor să plătească în EURO.[1]

Importanţa economică a acestei faze, când EURO a fost doar monedă de cont, nu trebuie neglijată, deoarece în contextul economiei globale tranzacţiile cu numerar deţin o pondere redusă în activităţile economice.

4.3. Dubla afişare a preţurilor

Pentru o mai bună pregătire a cetăţenilor în vederea trecerii la EURO în perioada de tranziţie, a fost prevăzută obligaţia agenţilor economici de a afişa preţurile atât în moneda naţională, cât şi în EURO. Mai mult, agenţii economici trebuiau să afişeze şi raportul de conversie între cele două monede.

Afişarea trebuia să fie făcută la vedere şi să cuprindă, mai întâi, preţul în moneda naţională, cea cu care cetăţenii erau deja obişnuiţi.

4.4. Excepţii de la aplicarea principiilor în perioada de tranziţie

Reglementarea cât mai corectă a principiilor nu a putut fi realizată fără a lua în considerare o serie de excepţii de ordin obiectiv, situaţii în care aplicarea strictă a prevederilor de mai sus ar cauza, mai curând, situaţii conflictuale decât siguranţă şi certitudine juridică.

Aceste excepţii sunt:[2]

a) plăţile scripturale prin creditarea unui cont. Potrivit art. 8.3 al Reglementării Consiliului UE din 3 mai 1998, derogarea se referă la faptul că indiferent în ce monedă se face plata de către debitor, prin debitarea contului acestuia (fie în EURO,

---

[1] *D.D. Şaguna,* Drept financiar şi fiscal, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 570.

[2] *D.D. Şaguna,* Tratat de drept financiar şi fiscal, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001, p. 474.

fie în moneda națională), plata către beneficiar se va face în moneda în care este denominat contul care se creditează al acestui beneficiar, prin utilizarea raportului de schimb. Regula se aplică și în cazul plăților transfrontaliere, între țările Uniunii și terțe state;

b) Redenominarea datoriei. Fiecare stat membru participant este autorizat să ia măsurile necesare pentru transformarea în unități EURO a datoriei publice denominate inițial în moneda națională. Textul nu face precizări despre modificarea valorii nominale a obligațiunilor emise de stat, dar aceasta va fi posibilă doar cu consimțământul deținătorilor de astfel de titluri;

c) Piețele organizate. Potrivit art. 8.4 din Reglementare, piețele bursiere și anumite sisteme de compensații au convertit în EURO la 4 ianuarie 1999 soldurile de închidere în moneda națională din 31 decembrie 1998.

Reglementările nu conțin prevederi referitoare la transformarea în EURO a capitalului social al firmelor în perioada de tranziție, astfel încât s-au respectat prevederile din actele constitutive ale respectivului agent economic. După perioada de tranziție, toate societățile comerciale au fost obligate să facă transformarea valorii acțiunilor și a capitalului social în moneda unică EURO.

Secțiunea a 5-a. EURO, moneda unică europeană

§1. Conceptul și semnificațiile monedei EURO

EURO este moneda nou creată a Uniunii Europene și a devenit moneda oficială la 1 ianuarie 1999. Până în 2002, bancnote și monede nou emise au înlocuit șiling-ul austriac, francul belgian, markka finlandeză, francul francez, marca germană, lira irlandeză, lira italiană, francul luxemburghez, guldenul olandez, escudo-ul portughez și peseta spaniolă ca monedă oficială exclusivă a celor 11 națiuni.

Aceste țări, la care se face referire drept „zona euro" sau „euroland" au o monedă comună, o politică monetară comună și o politică unică în privința ratei de schimb. Vechile monede naționale sunt eliminate pentru totdeauna.

Monedele joacă un rol crucial în funcționarea economiilor moderne; nu numai că servesc ca valoare standardizată de evaluare, astfel încât să permită o modalitate constantă de exprimare a valorii, dar funcționează și ca un eficient mijloc de plată, astfel că nu trebuie să exprimăm prețul fiecărui produs sub formă de milioane de alte produse care ar putea fi schimbat. Monedele servesc ca mijloc de stocare a valorii, permițând-ne să transportăm ușor avuția la distanță și să o stocăm pe perioade nedefinite de timp.[1]

EURO a dat naștere unuia dintre cele mai mari și mai puternice blocuri comerciale din lume, deși numai 12 din cei 27 de membri ai Uniunii Europene fac parte, în prezent, din zona monedei unice. Unificarea monetară nu schimbă realitatea situației

[1] *M. Tofan*, Integrarea României în structurile Uniunii Monetare Europene, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 126.

concrete şi anume faptul că eurozona este formată din ţări foarte diferite. Fără îndoială însă că EURO întăreşte legăturile economice şi politice din regiune, conferind greutate în economia mondială.

Colaborarea guvernelor din eurozonă, armonizarea politicilor monetare şi a politicii de securitate sunt elemente care sprijină nemijlocit succesul EURO. Conceptul unei Europe unite ca un singur bloc economic şi politic pare a fi astăzi mai actual ca întotdeauna.

Privit în această lumină, EURO schimbă într-un mod semnificativ balanţa globală a puterii. Moneda unică europeană creează a doua piaţă ca mărime din lume care foloseşte aceeaşi monedă, depăşită fiind doar de Statele Unite în ceea ce priveşte producţia totală. Zona monedei unice europene, per total, deţine aproape o cincime din producţia globală, cu doar puţin sub cea care este atribuită Statelor Unite. Dacă succesul eurozonei va impune extinderea UEM prin cooptarea unor alţi membri UE, Europa va depăşi cu uşurinţă Statele Unite în ceea ce priveşte producţia economică totală. Deja Europa reprezintă casa mai multor oameni (consumatori, investitori şi plătitori de impozite) uniţi printr-o singură monedă, prin comparaţie cu ceea ce reprezintă Statele Unite sau Japonia.[1]

Zona EURO a devenit o superputere economică, privită din perspectiva comerţului mondial şi a finanţelor globale. Din punct de vedere istoric, zona EURO şi Statele Unite ale Americii au contribuit fiecare, în măsură egală, la comerţul mondial, o cifră care se ridică, în prezent, la o cincime. Fiecare regiune are un număr suficient de mare de companii multinaţionale care reprezintă centrele puterii în afaceri internaţionale. Dintre cele mai mari 100 de firme din lume, 36 sunt europene şi 24 americane.

Datele se bazează pe informaţiile oferite de Intrastat, sistemul special de colectare a datelor statistice de comerţ cu bunuri între statele membre ale Uniunii Europene, înfiinţat de la 1 ianuarie 1993, odată cu crearea pieţei Unice.[2]

Cele 16 state participante la zona euro (care utilizează drept monedă unică euro) sunt Austria, Belgia, Cipru, Finlanda, Franţa, Germania, Grecia, Italia, Irlanda, Luxemburg, Malta, Olanda, Portugalia, Slovenia, Slovacia şi Spania.

Extinderea către est a eurozonei este un fenomen aşteptat ca firesc în urma extinderii UE la 27 de membri. Statele nou integrate în uniune au demarat procesele de reformare structurală care vizează diminuarea deficitelor bugetare şi fiscale, creşterea economică, creşterea nivelului de trai, rezolvarea problemelor sociale, reducerea gradului de infracţionalitate, diminuarea sau îndepărtarea fenomenului corupţiei etc., însă un termen pentru finalizarea pregătirilor în vederea preluării EURO de către aceste state nu poate fi estimat.

---

[1] *D.D. Şaguna,* Drept financiar şi fiscal, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 572.

[2] *S. Belea,* Intrastat 2007, în Revista română de fiscalitate nr. 2/2007, p. 35.

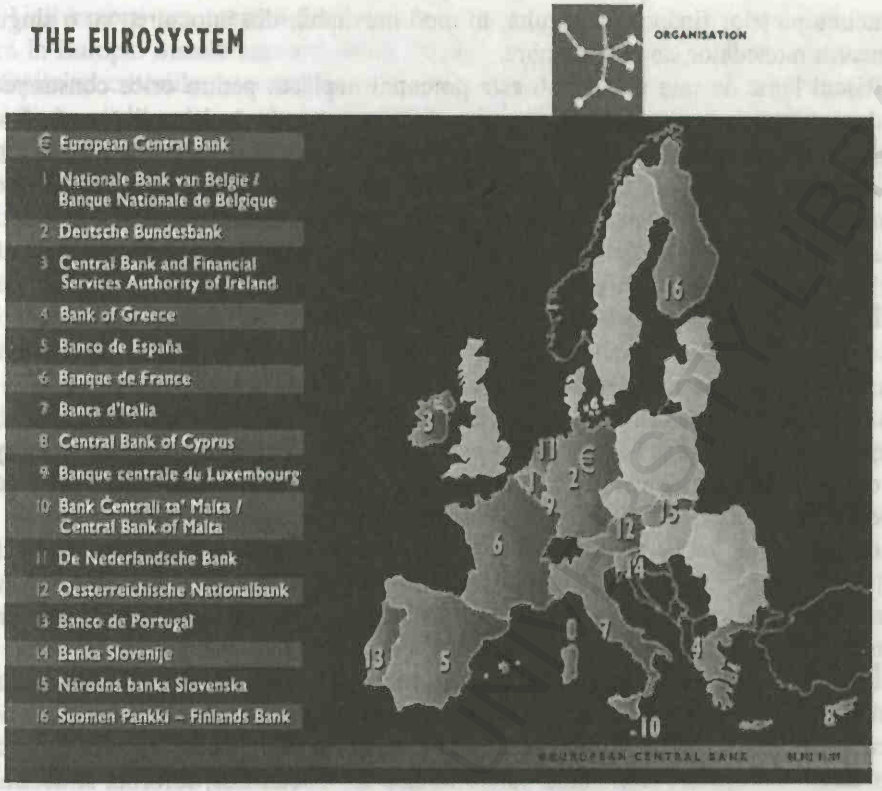

Figura nr. 3: State participante la euro (eurozona)[1]

§2. Avantajele monedei unice

La 1 ianuarie 1999, 11 din ţările membre au fost pregătite să adopte euro drept monedă unică. Doi ani mai târziu, Grecia a reuşit să îndeplinească criteriile de aderare. Danemarca a respins prin referendum adoptarea euro, iar Marea Britanie şi Suedia au ales să rămână în afara zonei euro. Nici măcar o singură ţară din estul Europei nu face parte din Uniunea Monetară, iar Norvegia şi Elveţia sunt în afara zonei euro, deoarece nu au calitatea de membre ale UE.

Helmut Kohl, unul dintre cei mai fervenţi susţinători ai uniunii monetare, considera că avantajele economice ale EURO au o natură secundară, subliniind, în schimb, că „experienţele amare încercate în acest secol, războaie şi dictaturi, ne-au învăţat că proiectul unificării reprezintă cea mai bună asigurare împotriva unei renaşteri a egoismului naţional, şovinismului şi conflictelor violente."

Avantajele economice fundamentale ale EURO (eliminarea riscului legat de rata de schimb, reducerea costurilor tranzacţiilor, sporirea transparenţei preţurilor şi

[1] http://www.ecb.int/ecb/educational/facts/orga/html/or_002.en.html, accesat la data de 9 martie 2010.

adâncirea pieţelor financiare) rezultă, în mod inevitabil, din înlocuirea cu o singură monedă a monedelor statelor membre.

Riscul legat de rata de schimb este potenţial neplăcut pentru orice consumator, producător sau investitor care astăzi ia o decizie economică şi implică o plată sau furnizarea unui serviciu sau unui bun la o dată ulterioară. Deşi tehnicile de acoperire există cu certitudine, ele nu constituie o soluţie suficientă pentru această problemă. Firmele îşi acoperă, în mod constant, riscul prin intermediul pieţelor valutare cu livrare la termen în străinătate, pe care cumpără dreptul de a schimba în viitor devizele externe la ţara care este valabilă astăzi.[1]

În ceea ce priveşte costurile tranzacţiilor, industria turismului oferă doar un exemplu modest al economiilor pe care le aduce euro pentru costurile tranzacţiilor. Domeniul economic al zonei euro includea zeci de mii de tranzacţii dintr-o deviză în alta, în fiecare zi. Este dificil să se estimeze cât de mari vor fi, în cele din urmă, economiile realizate în euro în ceea ce priveşte costurile tranzacţiilor doar pentru Europa, un continent în care comerţul internaţional are o importanţă vitală, însă indiscutabil economiile sunt astăzi, la 10 ani de utilizare a monedei unice, substanţiale.

De asemenea, moneda unică face preţurile transparente datorită faptului că diferenţele de preţ sunt evidente pentru orice categorie de bunuri şi servicii. De asemenea, salariile din ţări diferite vor tinde să se uniformizeze, îmbunătăţind competiţia dintre angajatori pe piaţa relaţiilor de muncă, în folosul direct al salariaţilor.

În plus, EURO mai oferă şi o serie de **avantaje economice indirecte**. Aceste beneficii ţin de modificările mai profunde în comportamentul pieţelor financiare şi al companiilor şi, prin urmare, sunt mai controversate. Avantajele economice indirecte sunt stabilitatea macroeconomică, ratele reduse ale dobânzilor, reforma structurală, statutul de monedă de rezervă şi creşterea economică.

Stabilitatea macroeconomică generată de EURO este, probabil, cel mai important obiectiv urmărit de statele nou integrate în uniune. În acelaşi timp, există şi printre statele care participă de mai mult timp la Uniunea Economică şi Monetară argumente care ţin de stabilitatea macroeconomică generată de euro. De exemplu, italienii consideră inflaţia scăzută unul dintre avantajele semnificative ale utilizării monedei unice.

EURO introduce un nou regim cu inflaţie redusă, deziderat garantat prin activitatea desfăşurată de cea mai independentă bancă centrală din lume: Banca Centrală Europeană. Deşi nivelul foarte ridicat al autonomiei BCE aduce puţine avantaje pentru ţările deja recunoscute pentru inflaţia lor foarte scăzută (Germania, Austria, Belgia, Olanda), există numeroase alte avantaje şi pentru viitorul economic al acestor state.

În aceeaşi măsură în care EURO reduce inflaţia, exercită şi o presiune în sensul diminuării ratelor dobânzilor. Acest beneficiu este important tot pentru statele care au înregistrat rezultate scăzute în lupta împotriva inflaţiei (Italia, Spania, Portugalia). EURO aduce rate mai mici ale inflaţiei şi prin reducerea ratei de risc pentru schimbul valutar. Dobânda suplimentară încasată în trecut drept primă de risc pentru schimbul valutar este astăzi eliminată. Ratele dobânzilor pe termen lung sunt astfel reduse cu 2% sau chiar mai mult, funcţie de plafoanele practicate de bănci.

---

[1] *Ch.N. Chabot*, Euro-moneda europeană, Ed. Teora, Bucureşti, 2000, p. 37.

Unii experţi argumentează că euro încurajează reforma structurală atât de necesară în Europa. Statele care doresc să adopte euro trebuie să-şi ajusteze economiile, îndeplinind criteriile de convergenţă şi, mai apoi, să respecte prevederile Pactului de stabilitate şi de creştere. Aceste măsuri au condus la mari reduceri bugetare şi au obţinut o creştere economică susţinută. Reducerea bugetară în ţări precum Portugalia a condus la reduceri drastice ale ratelor dobânzilor, deoarece pieţele financiare şi-au schimbat părerea despre guvern, anterior apreciat incapabil să gestioneze corespunzător politica financiară. Acest lucru a declanşat o creştere economică prelungită, care continuă şi astăzi. Din acest motiv, guvernul SUA a sprijinit cu putere efectul Euro asupra reformelor structurale din Europa, deoarece modernizarea economiilor acestor state a avut efecte benefice la nivel global.

Liderii Uniunii Europene au anticipat statutul de monedă de rezervă pe care l-a dobândit euro. Numai monedele foarte lichide, stabile şi care sunt acceptate ca modalitate de plată într-o largă arie economică au potenţialul de a deveni monede importante în care să se plaseze rezervele.

Monedele în care se plasează rezervele sunt foarte solicitate şi, prin urmare, beneficiază de pe urma acestei lichidităţi ridicate şi a costurilor extrem de reduse ale tranzacţiilor de pe pieţele externe de schimb. Acest rol a aparţinut în secolul trecut exclusiv dolarului american. Cererea enormă de dolari din lumea întreagă a făcut ca guvernul SUA să poată finanţa deficitele comerciale, împrumutând foarte ieftin de peste hotare. Liderii Uniunii Europene au fost foarte deschişi, exprimându-şi timp de decenii invidia faţă de acest „privilegiu exorbitant" şi sperând să obţină beneficii în mod similar.[1]

Statutul de monedă în care se plasează rezervele mai prezintă avantajul că, spre exemplu în situaţia SUA, economiseşte miliarde de dolari prin costurile directe de conversie, deoarece dolarul este acceptat ca modalitate de plată în întreaga lume.

Un alt efect pozitiv al utilizării monedei unice este creşterea economică, ca efect al costurilor reduse ale tranzacţiilor şi riscul mai mic legat de rata de schimb, împreună cu transparenţa preţurilor. Companiile multinaţionale realizează acum economii care nu au fost posibile anterior în mediile de afaceri europene. Zona euro profită de pe urma costurilor medii mai mici, de pe urma productivităţii mai ridicate şi a competitivităţii îmbunătăţite, factori inerenţi unei pieţe interne atât de vaste. Acest lucru este cu atât mai firesc, cu cât Banca Centrală Europeană aduce preţuri stabile şi rate mai mici ale dobânzilor.

Rezultatul tuturor acestor factori este creşterea economică ridicată pentru economiile statelor europene, euro configurând o uniune economică, politică şi socială bine definită, în care scopul prioritar urmărit de membri este acela de a construi un viitor comun şi prosper, în conformitate cu respectarea integrităţii mediului natural, conservarea valorilor tradiţionale şi a trecutului istoric, implementarea valorilor moderne, în spiritul globalizării mondoeconomice şi a beneficiilor ce decurg din acest proces.

De la 1.01.1999, bursele mari din zona euro şi-au cotat instrumentele financiare, inclusiv cele emise anterior, în euro. Fondurile de investiţii din Austria investesc

---

[1] *D.D. Şaguna,* Drept financiar şi fiscal, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 580.

acum în titluri emise de guvernul italian exprimate în euro, fără a mai exista impactul psihologic și economic al conversiilor devizelor și cotelor prețurilor externe. Băncile germane oferă un singur produs financiar, împrumuturi în euro, pentru companiile de pe teritoriul întregii Uniuni Europene.[1]

§3. Riscurile monedei unice europene

Avantajele indiscutabile ale monedei europene sunt, întrucâtva, umbrite de riscurile și incertitudinile monedei unice. Cei care și-au manifestat pe baza unor analize judicioase neîncrederea în viitorul monedei unice (euroscepticii) au pornit de la argumente care țin de costurile inerente tranziției, costurile ocazionale, șocurile economice și posibilitatea apariției unor discordii la nivel politic.

Pentru unii doctrinari, euro pare a fi un nou pretext pentru centralizarea puterii, a diferențelor de putere la nivel comunitar, ceea ce ar conduce la alterarea suveranității naționale a statelor membre, cu toate consecințele care decurg de aici. Pierderea suveranității a creat un șoc psihologic asupra populației din țările UE.[2] Baterea monedei proprii unei națiuni reprezintă unul dintre atributele esențiale ale suveranității statelor independente, prevăzut în constituție, iar renunțarea de bunăvoie la un asemenea atribut de către un grup de state atât de numeros, unele dintre ele foarte puternice, este un eveniment inedit în istorie.[3]

Deși euro promite avantaje economice substanțiale, el aduce, de asemenea, multe costuri. **Costurile inerente tranziției** se referă atât la sumele cheltuite pentru modificarea formularelor, listelor de prețuri, etichete, documente tipizate de birou, acte bancare, baze de date, programe software, case de marcat, automate bancare și chiar contoare computerizate bancare. Numai producerea bancnotelor și monedelor noi a angajat prețuri de miliarde de dolari, prețul total al tranziției fiind de peste 1% din PIB-ul eurozonei. Firma de consultanță KPMG a estimat că, finalmente, costul total al tranziției se va ridica la aproximativ 50 de miliarde de dolari.[4]

Crearea monedei unice a determinat și dispariția unor locuri de muncă, deoarece băncile au pierdut până la 50% din veniturile lor realizate din devize și 60% din veniturile lor din comerțul legat de arbitrajul obligațiunilor. Birourile de schimb valutar au fost dezavantajate în Uniunea Europeană, pierzând aproximativ 1,9 miliarde de dolari, adică două treimi din afacerea lor.

Orice analiză serioasă a argumentelor pro și contra referitoare la Euro trebuie să ia în considerare efortul consacrat dezvoltării proiectului de către guvernele statelor membre, precum și factorul uman angajat în nenumărate ore de analiză și pregătire. Criticii euro consideră că aceste resurse ar fi fost mai bine cheltuite pentru reformarea structurală a problemelor stringente ale Europei, cum ar fi cele generate de șomaj, lipsa fondurilor destinate programelor de asistență socială, sistemele excesive

---

[1] *Ch.N. Chabot,* Euro-moneda europeană, Ed. Teora, București, 2000, p. 39.

[2] *T. Mardale,* Implicațiile adoptării euro de către România asupra activității bancare, Ed. Sitech, Craiova, 2005, p. 20.

[3] Ibidem, p. 25.

[4] *Ch.N. Chabot,* op. cit., p. 43.

de impozitare, stagnarea inovației sau privatizarea ineficientă. Deși costurile totale ocazionate de tranziția la euro sunt imposibil de evaluat, ele sunt incomparabil mai puțin periculoase pe termen lung, față de șocurile economice și riscul discordiei politice.

Șocurile economice se referă la schimbări neașteptate în mediul macroeconomic al unei țări sau al unei regiuni care distrug balanța producției, consumului, investițiilor, cheltuielilor guvernamentale și comerțului. Cel mai amenințător tip de șoc economic pentru zona monedei unice este cunoscut ca un șoc asimetric, numit astfel deoarece aceste șocuri afectează țările în mod diferit.

Înainte de introducerea monedei euro, țările puteau să contracareze un șoc asimetric prin trei metode principale:

- ajustarea ratei dobânzilor;
- intervenția asupra ratei de schimb;
- sau ajustarea fiscală.

Euro face însă ca nici una dintre aceste metode să nu poată fi luată în calcul, toate trei fiind incompatibile cu prevederile referitoare la criterii de convergență și cuprinse în Pactul de stabilitate și creștere. Laureatul premiului Nobel, Milton Friedman, reținea faptul că „dacă o monedă este bună sau rea depinde în primul rând de mecanismele de ajustare disponibile pentru absorbirea șocurilor și dislocărilor economice, care afectează entitățile ce folosesc acea monedă".[1] Concluzia lui este că EURO nu este, de fapt, o idee bună, întrucât țările care îl utilizează nu dispun de mecanisme de reglare care să lupte împotriva unor perioade de recesiune.

Pentru exemplul Finlandei,[2] dacă cererea mondială de produse forestiere ar fi diminuată, efectele asupra economiei acestui stat sunt mult mai ample decât, de exemplu, asupra economiei Olandei, care nu comercializează produse forestiere. Economia SUA ne oferă soluții pentru contracararea efectelor șocurilor asimetrice. Analizând un șoc asimetric care ar afecta industria producătoare de mașini a statului Michigan, se observă cu ușurință că șocul asimetric este contracarat în două moduri principale:

- prin mobilitatea forței de muncă;
- prin transferul de sume de bani de către guvernul central din bugetul statelor care traversează o perioadă mai bună în bugetul statelor care suportă șocul asimetric.

Pentru moment, amândouă metodele sunt puțin probabil de aplicat pe modelul european. Mai întâi, forța de muncă europeană beneficiază de reglementarea libertății absolute de mișcare, dar nu a fost, deocamdată, modificată mentalitatea indivizilor pentru a valorifica această libertate la nivel maxim. În al doilea rând, transferurile de sume de bani în interiorul uniunii în favoarea statelor cu o economie afectată de orice fel de crize este un element încă delicat și care poate genera nemulțumiri. Mai mult, șansele electorale pentru politicienii de pe continent care propun transferuri fiscale importante către alte țări sunt deplin compromise.

Sumele necesare pentru acoperirea cheltuielilor prevăzute în bugetul general al UE au depășit în fiecare din ultimii ani 100 de miliarde euro, aceasta în condițiile în

---

[1] *M. Friedman*, Why Europe Can't Afford the Euro, The Times, 19 noiembrie 1997.

[2] A se vedea și *D.D. Șaguna*, Drept financiar și fiscal, Ed. All Beck, București, 2003, p. 582 și urm.

care este mai mult decât evidentă tendinţa progresiv crescătoare a cheltuielilor publice, atât la nivel european, cât şi la nivelul fiecărui stat în parte. Bugetul proiectat al UE pentru perioada 2007-2013 este de 849,3 miliarde euro, fiind însă apreciat ca insuficient de majoritatea statelor membre.[1]

Totuşi, construcţia europeană a rezistat la numeroase momente de criză, iar stadiul actual al integrării şi dezvoltării europene este rezultatul efortului concertat al statelor membre. În acest condiţii, considerăm oportun să ne exprimăm convingerea că în faţa unui şoc asimetric real şi nu ipotetic, statele membre vor avea maturitatea pentru a aplica soluţiile pentru contracararea efectelor negative asupra statului afectat. Cum probabil că migrarea forţei de muncă nu va avea niciodată promptitudinea şi amploarea din SUA, singurul mecanism de ajustare economică împotriva şocurilor asimetrice rămâne transferul de resurse financiare.

Constituirea în bugetul unional al unor fonduri, în vederea contracarării şocurilor asimetrice ni se pare o soluţie care ar putea face posibilă contracararea şocurilor asimetrice în timp real, mai înainte ca efectul să fie devastator pentru economia unui stat sau a unei regiuni.

Milton Friedman nu este singurul care a semnalat pericolul şocurilor asimetrice. Robert A. Mundell, laureat al premiului Nobel în economie pentru anul 1999, s-a făcut remarcat pentru teoria sa asupra zonelor monetare optime, relevantă pentru un stat care doreşte să adopte moneda unică a Uniunii Europene. Teoria zonelor monetare optimale are la bază un articol publicat în revista *American Economic Review* în noiembrie 1961 sub numele „O teorie a zonelor monetare optime". Conform lui Robert Mundell, o zonă monetară este optimă doar dacă mobilitatea factorilor de producţie (munca, resursele şi capitalul) permit ajustarea economică în cazul unui şoc asimetric. Mecanismele de ajustare posibile, în conformitate cu teoria lui Mundell, sunt cursul de schimb, mobilitatea forţei de muncă, flexibilitatea factorilor reali, diversificarea producţiei statului afectat (dacă este posibil), mobilizări financiare bugetare externe şi pieţele de capital integrate.

Abordarea lui Mundell se bazează pe ipoteza rigidităţii preţurilor şi a salariilor nominale, precum şi pe cea a imobilităţii inter-regionale a forţei de muncă.[2]

Excluzând din modelul lui Mundell soluţiile incompatibile cu moneda unică europeană prin prisma criteriilor de convergenţă sau a prevederilor pactului de stabilitate, se remarcă similitudinea cu modelul lui Milton Friedman, inclusiv cu privire la posibilele soluţii pentru contracararea efectelor şocului asimetric.

Totuşi, în literatura de specialitate, a fost evidenţiată corelarea la nivel monetar, inclusiv cu privire la şocurile economice posibile între statele membre care nu au adoptat EURO şi statele membre ale eurozonei, inclusiv pentru statele cu un nivel ridicat de independenţă monetară. Corelarea şocurilor este apreciată ca un indicator

---

[1] *M.Şt. Minea, C.F. Costaş,* Fiscalitatea în Europa la începutul mileniului III, Ed. Rossetti, Bucureşti, 2006, p. 292.

[2] *C. Weidinger Şoşdean,* Euro şi pieţele financiare internaţionale, Ed. Mirton, Timişoara, 2005, p. 21.

pozitiv în contextul unei arii monetare unice. Din această perspectivă îngustă, țările aflate în cea mai bună postură față de eurozonă sunt Republica Cehă și Polonia.[1]

Este bine de știut că șocurile economice pot fi provocate de o varietate de factori. Modificările cererii globale, cele ale prețurilor mărfurilor sau ale productivității pot provoca divergențe economice între țări. De asemenea, trebuie subliniat că șocurile economice nu sunt obligatoriu negative.[2] Divergența economică poate apărea, de exemplu, atunci când o țară este în regim de creștere puternică, în timp ce vecinii ei cunosc o creștere modestă.

Mai există un al doilea risc politic major pentru uniunea monetară, în afară de cel presupus de șocurile economice. Integrarea politică europeană nefiind desăvârșită, lipsește un guvern federal european unificat și puternic, ceea ce determină două amenințări semnificative:

- guvernele statelor membre pot deveni risipitoare din punct de vedere financiar, punând în pericol viabilitatea unei monede unice;
- tensiunile politice grave ar putea submina cooperarea economică.

UE însă duce lipsa unui sistem internațional eficient de transfer fiscal. Deși Germania de vest plătește miliarde de euro statelor din estul Germaniei prin faimoasa „taxă de solidaritate" iar nordul bogat al Italiei sponsorizează indirect sudul mai sărac, între națiunile din zona euro survin doar transferuri fiscale foarte mici.[3]

Absența unei uniuni politice puternice introduce riscul ca problemele controversate (cum ar fi extinderea NATO, dezarmarea nucleară, dezacordurile referitoare la frontiere etc.) să genereze riscul de scindare a uniunii.

În mod cert, trecerea la moneda unică implică un anumit grad în care suveranitatea statului este pierdută, cedată în favoarea unor organisme decizionale comunitare.[4] Cu toate acestea, avantajele deja dovedite de utilizarea monedei unice pentru întreaga zonă euro confirmă creșterea economică generală și dovedesc justețea celor care au susținut proiectul monetar european.

§4. Efectele monedei unice europene asupra economiei mondiale

Sosirea monedei euro reprezintă proiectul cel mai ambițios cu care s-a confruntat sistemul financiar european. El este purtător de riscuri, dar și de oportunități, va necesita investiții importante și va suscita o concurență foarte mare între stabilimentele bancare.[5]

Dezvoltarea eurozonei (euroland) reprezintă un aspect particular al evoluției moderne a EU și al globalizării în domeniul bancar. Deși impactul imediat și

---

[1] *R. Ramos și J. Surinach,* Monetary transmission in the new Member States, în volumul Michael Artis, Anindya Banerjee, Massimiliano Marcellino – „The Central aad Eastern European Countries and the European Union", Cambridge University Press, 2006, p. 214.

[2] *Ch.N. Chabot,* op. cit., p. 45.

[3] Ibidem, p. 48.

[4] *G. Jacoud,* Le systeme monetaire et financier europeen. La monnaie dans la zone Euro, Nathan, Paris, 2003, p. 68.

[5] *I. Cazan,* Euro și băncile, Ed. Mirton, Timișoara, 2001, p. 11.

transparent este în zona "whole banking", există efecte importante şi asupra operaţiunilor bancare prin retail. Pe de o parte, creşterea competitivităţii şi presiunea profitului în "whole banking", împreună cu trenduri precum creşterea gradului de securitate, pot contribui la punerea în evidenţă a importanţei strategice a sectorului de retail pentru multe bănci. EMU şi alte procese în dezvoltare (ca tehnologiile şi serviciile bancare directe) vor creşte presiunea pentru mai multă globalizare în zona retail bancar.[1]

Experienţa SUA poate furniza o serie de elemente practice pentru analiza fenomenelor care caracterizează eurozona, cum ar fi restructurarea la nivel bancar. Desigur că nu pot fi ignorate diferenţele structurale şi instituţionale între SUA şi UE. Acestea pot reduce distanţa în timp pentru atingerea nivelului de uniformizare la nivel bancar care va caracteriza eurozona. În acelaşi timp, dezvoltarea tehnologică (mai ales, operaţiunile de internet banking) va facilita intrarea unor noi jucători, cu noi forme de competiţie, reprezentând serioase elemente de ameninţare pentru băncile tradiţionale.

Raportul Heinemann and Jopp (2002)[2] a pus în evidenţă avantajele unei pieţe unice, argumentându-se faptul că integrarea serviciilor financiare către clienţi va încuraja dezvoltarea financiară, ceea ce va stimula creşterea în UE şi va ajuta moneda EURO să câştige statutul de monedă globală. Folosind rezultatele unui alt raport[3] asupra efectelor integrării financiare asupra creşterii economice, Heinemann and Jopp au arătat că în UE creşterea va fi de 0,5% pe an, adică o creştere de 43 miliarde de EURO estimată funcţie de PIB-ul statelor UE la nivelul anului 2000.

Euro îi afectează nu numai pe bancherii, finanţiştii şi economiştii din Europa, dar şi pe directorii executivi, managerii, investitorii, agenţii de promovare, analiştii, avocaţii, jurnaliştii şi politicienii din întreaga lume.

Efectele euro sunt atât de permanente şi de anvergură, încât persoanele care nu sunt familiarizate cu evoluţia, cu structura şi înţelesul monedei se confruntă acum cu o orbire profesională majoră.[4] Pe de o parte, introducerea euro a fost numită o ocazie pentru a atinge cel mai înalt nivel de bunăstare şi câştiguri în eficienţă comparativ cu orice eveniment sau sistem economic din istoria europeană postbelică şi un punct de cotitură pentru mediul european de afaceri. Din această perspectivă, euro va unifica Europa occidentală, va încuraja competiţia, va revoluţiona finanţele şi va conduce Europa în cea mai prosperă eră economică.

De cealaltă parte, uniunea monetară a fost apreciată drept un salt în necunoscut, o încercare plină de riscuri şi de defecte. Diferenţele de opinie referitoare la acest subiect nu surprind pe nimeni deoarece aproape fiecare aspect legat de euro implică probleme şi relaţii financiare complicate.

---

[1] *J. Dermine,* The new world of euro banking, în volumul „Handbook of International banking ", editat de Victor Murinde, Edward Elgar Publishing Limited, Great Britain, 2003, p. 154

[2] *Sh. Heffernan,* Modern Banking, John Wiley &Sons, LTD., West Sussex, England, 2005, p. 276.

[3] Raportul de Gregorio (1999) care a pus în evidenţă afectarea în sens pozitiv a creşterii economice, ca rezultat al integrării financiare, folosind ca exemplu statele dezvoltate şi industrializate.

[4] *Ch.N. Chabot,* op. cit., 2000, p. 8.

4.1. Puterea economică a EURO

În lumina celor cunoscute despre funcţionarea EURO, studierea contextului internaţional al afirmării sale se axează pe:

- dimensiunile şi deschiderea zonei EURO;
- utilitatea EURO ca monedă de facturare;
- proporţiile posibile ale pieţii financiar-bancare ale EURO;
- stabilitatea şi credibilitatea EURO.[1]

Ratele de schimb ale EURO dau tonul în relaţiile comerciale din zona EURO, iar întreprinderile şi investitorii din întreaga lume vor să afle dacă EURO va fi mai puternic sau mai slab decât monedele naţionale care l-au precedat. Atunci când EURO este slab, adică este schimbat la nivel redus pentru alte monede cum ar fi dolarul SUA, consumatorii plătesc preţuri joase pentru produsele importate din zona EURO. Producătorii din afara Europei pot fi forţaţi să vândă la preţuri exagerate pe propriile lor pieţe, în faţa unei invazii de importuri europene ieftine. Atunci când EURO este prea slab, el declanşează inflaţia în zona EURO şi face ca împrumuturile externe obţinute de firmele şi guvernele europene să fie extrem de costisitoare. În schimb, dacă EURO este prea puternic, au de suferit industriile axate pe export, care sunt atât de importante pentru creşterea economică europeană, deoarece ţările care nu fac parte din zona EURO trebuie să plătească mai mult pentru a cumpăra produsele exprimate în EURO. În acelaşi timp, cresc importurile zonei EURO, ceea ce duce la creşterea bruscă a producţiei pentru principalii parteneri comerciali din această regiune.

Raportul Lamfalussy din februarie 2001 a analizat prefacerile pieţelor financiare, prin prisma integrării. Raportul a făcut o serie de recomandări Parlamentului european, printre care înfiinţarea unui comitet compus din reprezentanţi ai statelor membre care să beneficieze de puteri pentru a influenţa procesul legislativ în domeniul fiscal şi al securităţii pe pieţele financiare. În februarie 2002, Parlamentul a votat raportul Lamfalussy, luând astfel naştere Comitetul European pentru Securitate.

Raportul Hertig and Lee (2003) a prezentat un punct de vedere pesimist asupra succesului de care ar putea să se bucure reforma Lamfalussy. S-a apreciat că nou-înfiinţatul Comitet European pentru Securitate nu se va bucura de succesul echivalentului său din SUA, respectiv, Comisia pentru Schimburi şi Siguranţă.[2]

Puterea unei monede este determinată de cererea şi oferta de monedă, iar cererea de investiţii în EURO poate fi apreciată corect prin analiza cumulată a următorilor factori: stabilitatea economică şi politică, situaţia generală a comerţului, previziunile asupra inflaţiei şi asupra ratei dobânzii şi reputaţia EURO ca monedă de rezervă.

Euro este moneda trans-europeană care a reprezentat, în primul an al existenţei sale, bunuri şi servicii noi în valoare de peste 6000 de miliarde de dolari. Această revoluţie monetară creează al doilea mare bloc economic din lume, o piaţă unică de

---

[1] *C. Basno, N. Dardac,* Integrarea monetar-bancară europeană, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2001, p. 73.

[2] *Sh. Heffernan,* Modern Banking, John Wiley &Sons, LTD., West Sussex, England, 2005, p. 281.

aproape 300 de milioane de persoane, un mediu european al afacerilor modificat substanţial şi prima provocare potenţială pentru supremaţia dolarului.[1]

EURO a preluat deja de la dolarul american un „procent de piaţă" în ceea ce priveşte moneda de rezervă, dar nu trebuie să ne aşteptăm la o modificare majoră în ceea ce priveşte statutul internaţional al dolarului în viitorul apropiat. După cum declară preşedintele Bundesbank-ului german, „istoria monetară a arătat că înlocuirea unei monede fundamentale se datorează în cele din urmă unei crize interne în ţara respectivă".

Contrar convingerii generale însă, capacitatea euro de a înlocui dolarul american în calitatea sa de principală monedă a rezervelor lumii depinde de unele statistici care nu sunt deloc simple. Apariţia unei monede de rezervă depinde nu numai de nivelurile comerţului internaţional, dar şi de ratele lor de creştere. Ca procent din economia SUA, comerţul internaţional a crescut cu o rată mai mare decât cifrele corespunzătoare economiilor din UE.[2]

Tot aşa cum dolarul american nu a putut să înlocuiască lira sterlină din Anglia în calitate de primă monedă de rezervă a lumii până când un război mondial nu a forţat efectiv investitorii să traverseze Atlanticul, tot aşa este improbabil ca EURO să înlocuiască dolarul într-un viitor apropiat.

Totuşi, derularea vieţii contemporane confruntă societatea umană cu pericole şi ameninţări de tip nou, care pot avea drept efect, inclusiv, răsturnarea ordinei de putere pe piaţa financiară. Astfel, modul în care SUA vor reuşi să gestioneze ameninţarea terorismului va afecta, indirect, inclusiv, stabilitatea şi credibilitatea dolarului american, facilitând ascensiunea monedei EURO şi preferarea ei pe pieţele globale, mai ales cu titlu de monedă de rezervă.

4.2. Stabilitatea EURO

În cazul unor fluctuaţii importante ale ratei de schimb, prin scăderea valorii EURO, acest lucru poate influenţa negativ nu doar stabilitatea monedei, ci şi stabilitatea sistemului european. Cotaţiile pe pieţele internaţionale ale EURO sunt o mărturie directă a aprecierii generale faţă de EURO. În primii doi ani de la lansarea monedei unice europene, părerea unanimă a fost favorabilă dolarului, dar evoluţia ulterioară a EURO a contrazis statisticile nefavorabile.

Evoluţia EURO a provocat o anumită decepţie în cadrul autorităţilor zonei europene şi a dus la o serie de comentarii din partea guvernelor naţionale, care au văzut în aceasta un moment prielnic de a-şi manifesta dezacordul cu privire la politica monetară impusă de BCE. Până la un anumit punct, BCE şi-a urmat propria politică, şi anume menţinerea stabilităţii preţurilor, dar în momentul în care valoarea prea scăzută a EURO a început să provoace o creştere a preţurilor interne, BCE a trebuit să intervină. Intervenţia din septembrie 2000 a fost realizată împreună cu autorităţile americane, japoneze şi canadiene (la 22 septembrie EURO a atins o valoare de 0,848 dolari americani).[3]

---

[1] *Ch.N. Chabot*, op. cit., p. 8.

[2] Ibidem, p. 76.

[3] *N. Dardac, T. Barbu*, Monedă, bănci şi politici monetare, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2005, p. 156.

Intervenţia Băncii Naţionale a Angliei în favoarea EURO a provocat o serie de comentarii nefavorabile unei eventuale introduceri a EURO în Marea Britanie. BCE a fost nevoită să intervină încă o dată pe piaţă, la începutul lunii noiembrie, de această dată, singură. După o perioadă mai dificilă, între 2001-2002, EURO nu a încetat să se aprecieze în raport cu dolarul, atingând în 2003, valoarea cu care fusese lansat. La 20 noiembrie, s-a atins pragul de 1,321 dolari americani.[1]

Stabilitatea EURO este în strânsă interdependenţă cu puterea lui. Un EURO instabil ar avea nu numai efecte economice devastatoare, ci va atrage şi nemulţumiri ale electoratului din statele care utilizează EURO şi care sunt obişnuite cu un grad ridicat de stabilitate monetară (cum ar fi Germania, Belgia, Olanda şi Luxemburg).

Modificările în stabilitatea EURO sunt influenţate de aceiaşi factori ca cei de care depinde puterea EURO. Dacă Banca Centrală Europeană reuşeşte să controleze inflaţia şi îşi păstrează reputaţia de strictă independenţă, dacă stabilitatea generală economică şi fiscală şi surplusurile contului curent se vor menţine, dacă EURO este considerat ca un depozit de valoare pe termen lung, atunci pieţele financiare nu au nici un motiv să reevalueze, în mod constant ratele de schimb, de genul reevaluărilor înregistrate în Asia răsăriteană, America de Sud. În această privinţă, experţii nu se aşteaptă într-un viitor apropiat la o modificare a nivelului stabilităţii generale în zona EURO.[2]

EURO a adus modificări importante pe pieţele din întreaga lume, datorită unui sistem absolut nou de relaţii. Pe scară largă, se aşteaptă ca EURO să promoveze o tendinţă generală de expansiune, consolidare şi diversificare, care să facă, în cele din urmă, pieţele de acţiuni europene competitive cu corespondentele lor americane şi japoneze. EURO a modificat regulile diversificării portofoliului pe pieţele europene şi a răsturnat tehnicile de investiţie ale instituţiilor din întreaga lume.

Neliniştea pe care o provoacă o monedă europeană puternică se resimte în rândul economiştilor, dar şi al diverşilor lideri politici – Jean Pierre Raffarin, Gerhard Schroder şi Berlusconi, care au încercat, în multe ocazii, să convingă conducătorii BCE de necesitatea unui EURO mai puţin puternic, marjele judecate drept ideale pentru valoarea EURO fiind între 1,10 şi 1,22 dolari americani.[3]

Reglementarea în plan legislativ a competenţelor pentru gestionarea stabilităţii euro acordă putere exclusivă Băncii Centrale Europene, poziţia adoptată de reprezentanţii statelor în Consiliul Uniunii Europene specializat pentru economie şi finanţe (ECOFIN) fiind doar una formală şi cu rol consultativ.[4]

Preşedintele BCE, Jean Claude Trichet (fost guvernator al Băncii Naţionale Franţei), a rămas fidel politicii sale monetare şi consideră că un EURO puternic contribuie la menţinerea stabilităţii preţurilor şi la scăderea inflaţiei. Deşi politica dusă de Jean Claude Trichet a fost considerată de către specialişti dăunătoare creşterii şi dezvoltării spaţiului european, acesta a refuzat să ia orice fel de măsuri pentru a

---

[1] www.ecb.int

[2] *D.D. Şaguna,* Drept financiar şi fiscal, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 598.

[3] *N. Dardac, T. Barbu,* Monedă, bănci şi politici monetare, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2005, p. 156.

[4] *H.J. Hahn,* European Union Exchange Rate Policy, în volumul „International Monetary Law. Issues for the New Millennium", Oxford University Press, 2000, p. 208.

micşora valoarea EURO. Statisticile arată că în zona EURO, creşterea economică a fost de numai 1,7% în 2004, în timp ce SUA a înregistrat o creştere de 4,2%. Preşedintele BCE consideră vinovate guvernele statelor membre ale eurosistemului pentru dificultăţile prin care trec acestea, deoarece nu au realizat reforme structurale, cele cu privire la sistemele sociale şi nu au redus cheltuielile publice.

4.3. Efectele adoptării monedei unice asupra cadrului normativ

Există o serie de efecte ale adoptării monedei unice, inclusiv asupra cadrului normativ. Astfel, în primul rând, se remarcă faptul că dreptul suveran al statelor de a bate monedă este transmis, în mod irevocabil, asupra unei autorităţi independente, care nu se află sub controlul nici unui alt sistem de drept naţional (Banca Centrală Europeană).

În al doilea rând, conceptele tradiţionale ale dreptului internaţional privat, *lex contractus* şi *lex monetae*,[1] sunt modificate şi aprofundate, dobândind un sens mult mai larg, de bază normativă în domeniu monetar, unică pentru toate statele membre ale eurozonei.

În al treilea rând şi nu ultimul, trebuie remarcat faptul că moneda unică va determina în timp o uniformizare a dreptului contractual pe întreg teritoriul statelor membre ale eurozonei. Moneda este vehiculul comerţului, unitatea de măsură care estimează şi cântăreşte întreaga economie. Unificarea monetară creează o arie largă pentru armonizarea practicilor de comerţ cu bunuri şi servicii.[2] Această situaţie se va reflecta, în scurt timp într-o uniformizare a legislaţiei comerciale, în special, în domeniul societar şi al contractelor.

Secţiunea a 6-a. Pactul de stabilitate şi creştere

În cele din urmă, Consiliul Europei din 2 mai 1998 a decis că 11 din cele 12 ţări membre al Uniunii Europene care doreau să adopte euro au îndeplinit criteriile de convergenţă. Responsabilitatea fiscală a statelor membre trebuia însă întreţinută, iar la reuniunea la nivel înalt de la Dublin din 1996, s-a semnat Pactul de stabilitate şi creştere. Destinată întăririi disciplinei fiscale pe termen lung, principala caracteristică a pactului este ùn acord privind amendarea ţărilor din zona euro care depăşesc pragul maxim al deficitului bugetar de 3% din PIB, prin achitarea unor depozite nepurtătoare de dobândă de 0,2% din PIB plus 0,1 % din PIB pentru fiecare procent de deficit care depăşeşte 3 (până la un maxim de 0,5% din PIB). Dacă ţara aflată în dificultate nu reuşeşte să îşi micşoreze deficitul bugetar în termen de 2 ani, Comisia Europeană consideră depozitul o amendă şi îl distribuie celorlalte state membre ale

---

[1] *I.P. Filipescu*, Drept internaţional privat, volumul II, Partea specială, Ed. Actami, Bucureşti, 1997, p. 83.

[2] *A. Sainz de Vicuna*, Legal Consequences of The Single Currency, în volumul „International Monetary Law. Issues for the New Millennium", Oxford University Press, 2000, p. 163.

zonei euro. Cu toate acestea, pot fi acordate unele excepții dacă țara aflată în dificultate este în recesiune.

Deoarece pactul stabilește limite stricte pentru deficitele guvernamentale și pentru imprudență fiscală în interiorul Uniunii Europene, el este considerat una dintre caracteristicile cele mai importante ale Uniunii Monetare.

Atunci când o țară intră într-o uniune monetară, implicit acceptă să renunțe la politica sa monetară, păstrând totuși instrumentul de politică fiscală. Cele două sunt însă interdependente, astfel încât nici prerogativele de politică fiscală nu sunt exercitate autonom și suveran atunci când mecanismele monetare sunt coordonate de către Banca Centrală Europeană. Admiterea în uniunea monetară, reglementată prin tratatele de aderare din 2004 și 2007 ca obligație și nu ca opțiune, cere un deficit bugetar mai mic de 3% din PIB și o datorie publică mai mică de 60% din PIB. Această disciplină financiară nu poate fi atinsă doar la momentul preluării monedei unice și ulterior abandonată.

Discuțiile pe această temă între statele membre au fost promovate de Germania, care, pe baza propriei istorii interbelice, a fost întotdeauna preocupată de indisciplina fiscală care ar putea conduce la inflație.[1] Astfel, din 1995 Germania a insistat pentru o procedură clară și care să se demareze automat dacă un stat nu respectă prevederile pactului, procedură care permitea inclusiv aplicarea de sancțiuni în ipoteza deficitelor excesive.

Pactul consideră că deficitele sunt excesive atunci când ele sunt în jur de 3% din PIB, iar statele membre trebuie să acționeze pentru o poziție de echilibru sau surplus pe o durată de 3 ani.

Pactul admite că recesiuni serioase pot cu ușurință să conducă la deficite mai mari. În încercarea de a menține deficitele scăzute, în perioada de recesiune guvernul poate fi constrâns să adopte măsuri prea restrictive, care să adâncească recesiunea. În scopul preîntâmpinării acestui scenariu, pactul are în vedere aceste situații excepționale, când prevederile sale sunt suspendate. Un deficit de peste 3% este considerat excepțional atunci când scăderea PIB a unei țări este de cel puțin 2% în același exercițiu bugetar. În accepțiunea Pactului de stabilitate și creștere, o situație intermediară o reprezintă scăderea PIB cu mai puțin de 2% în anul în cauză, dar cu mai mult de 0,75%. De asemenea, situația economică a unui stat este considerată excepțională și, implicit, legitimează suspendarea automată a aplicării pactului, dacă recesiunea este gravă prin raportarea trendurilor anilor trecuți.

Așa cum am precizat, la solicitarea expresă a Germaniei, pactul prevede sancțiuni pentru statele care nu respectă limitele impuse. Atunci când o țară depășește limita, Comisia întocmește un raport care este prezentat Consiliului Uniunii Europene pe probleme de economie și finanțe (Consiliul miniștrilor economiei și finanțelor). Prin votul majoritar al reprezentanților statelor membre, Consiliul decide dacă statul în discuție se află sau nu în situația deficitului bugetar excesiv. În ipoteza pozitivă, vor fi stabilite măsuri și recomandări. Țările care sunt identificate cu depășirea limitei trebuie să adopte măsuri corective, cât mai curând posibil, însă desfășurarea

[1] *R. Baldwin, Ch. Wyplosz*, Economia integrării europene, Ed. Economică, București, 2006, p. 404.

procedurilor până în acest punct și respectarea termenelor presupune că timp de 2 ani succesiv o țară poate fi în situația deficitului excesiv fără a atrage sancțiuni.

Dacă o țară nu reușește să respecte programul de aplicare a măsurilor stabilite de consiliu iar deficitul se menține sub 3% din PIB, vor fi aplicate sancțiuni. Conform pactului, sancțiunile sunt sume procentuale din PIB, sub forma unui depozit neremunerat, care trebuiesc constituite în fiecare an până când excesul de deficit este înlăturat. Dacă timp de 2 ani procentul de deficit bugetar nu este readus în limitele permise, sumele constituite depozit se transformă în amendă și devin venit la bugetul UE. Dimpotrivă, dacă aplicarea măsurilor a avut succes iar statul în cauză înregistrează un deficit bugetar în limitele permise sau poate justifica una dintre situațiile excepționale de mai sus, depozitele se restituie.

Dimensiunea deficitului (% din PIB)	Valoarea amenzii (% din PIB)
3	O,2
4	0,3
5	0,4
6 și peste	0,5

Tabelul nr. 3: Schema sancțiunilor pentru nerespectarea Pactului de stabilitate și creștere[1]

Trebuie remarcat că pactul nu înlocuiește suveranitatea politicii fiscale iar aplicarea măsurilor punitive presupune un interval de timp generos în care statul în cauză poate să opteze pentru toate măsurile pe care le poate aprecia oportune și utile în vederea remedierii situației economice. Toate deciziile intră în competența consiliului, care are la dispoziție mai multe prevederi legale pentru a evita aplicarea unor măsuri nejustificate. Astfel, pactul stipulează „Consiliul este întotdeauna **invitat** să impună sancțiuni, dacă un stat membru eșuează în luarea măsurilor necesare pentru a menține situația privind deficitul excesiv."

Deși criticat de personalități politice ale momentului[2], este de necontestat faptul că există un spațiu de manevră, există o limită de 3% în ceea ce privește deficitul, care poate fi folosită în perioade dificile. Însă în perioadele favorabile trebuie menținut echilibrul bugetar, de aceea este fals că spui că pactul nu este flexibil. Menținerea pactului înlătură amenințările utilizării unei politici de îndatorare, mai multe datorii înseamnă o inflație mai mare. Mai multă inflație înseamnă impozite mai mari, iar impozite mai mari micșorează investițiile. O politică a îndatorării înseamnă că, până la urmă, vor lipsi banii pentru investiții iar câștigătorii ar fi băncile. Nu aceasta este însă concepția europeană despre economia de piață socială.[3]

---

[1] *R. Baldwin, Ch. Wyplosz,* Economia integrării europene, Ed. economică, București, 2006, p. 405.

[2] Romano Prodi a afirmat în-un interviu acordat cotidianului *Le monde* „știu foarte bine că Pactul de Stabilitate este stupid, așa cum sunt toate deciziile rigide".

[3] *H.-G. Pottering*, De la viziune la realitate. Pe drumul spre unificarea Europei, Ed. Ziua, București, 2007, p. 251.

Trebuie să remarcăm şi o serie de neajunsuri. Impunerea disciplinei financiare ca fiind obligatorie prin intrarea în Uniunea europeană are ca efect protejarea guvernului de grupurile de interese pe plan intern. Însă folosirea Uniunii europene ca scuză pentru o politică restrictivă poate avea pe termen lung un efect foarte grav, şi anume zdruncinarea încrederii societăţii civile în general în integrarea europeană. Pactul este discutabil şi pentru că, aşa cum am arătat deja, aplicarea amenzilor nu este obligatorie, ceea ce ridică discuţii asupra luptei politice în consiliu.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul IV
Sistemul bancar european

Secţiunea 1. Institutul Monetar European

Art. 109F din Tratatul instituind Uniunea Europeană prevede înfiinţarea unui Institut Monetar European (IME), ca o măsură pentru realizarea celei de-a doua etape a Uniunii Economice şi Monetare.

IME a fost un pilon de bază al integrării monetare europene şi este precursorul Sistemului European al Băncilor Centrale.

§1. Constituirea şi obiectivele IME

Institutul Monetar European şi-a îndeplinit funcţiile şi a derulat activităţi în baza dispoziţiilor Tratatului UE şi ale statutului său, prevăzut în Protocolul 4 al tratatului.

Sediul său a fost la Frankfurt, iar operaţiunile sale s-au derulat în ECU.

Membrii IME au fost băncile centrale ale statelor membre, dar şi Institutul Monetar Luxemburghez, considerat banca centrală a Luxemburgului. Conform art. 109 F din tratat, Comitetul guvernatorilor şi Fondul european de cooperare monetară (FECOM) s-au lichidat, toate activele şi pasivele FECOM transferându-se automat şi integral IME.

IME a contribuit la realizarea condiţiilor necesare trecerii la cea de-a treia fază a Uniunii Economice şi Monetare, în special, prin:

- intensificarea coordonării politicilor monetare pentru a asigura stabilitatea preţurilor;
- efectuarea pregătirilor necesare pentru constituirea Sistemului European al Băncilor Centrale, pentru implementarea unei politici monetare unice şi pentru crearea unei monede unice, în cea de-a treia fază;
- monitorizează funcţionarea Sistemului Monetar European;
- supraveghează dezvoltarea ECU.

§2. Atribuţiile IME

Articolul 4 din Protocolul 4 al Tratatului UE, respectiv, statutul IME prevede expres următoarele atribuţii:

- intensifică cooperarea între băncile centrale naţionale;
- intensifică coordonarea politicilor monetare ale statelor membre pentru a asigura stabilitatea preţurilor;

BCU "ŞTEFAN CEL MARE" SUCEAVA LIBRARY

- efectuează consultări asupra problemelor care ţin de competenţa băncilor centrale naţionale şi care privesc stabilitatea instituţiilor şi pieţelor financiare;
- preia funcţiile FECOM;
- facilitează utilizarea ECU şi îi supraveghează dezvoltarea, inclusiv buna funcţionare a sistemului de compensaţii în ECU;
- efectuează, cu regularitate, consultări cu privire la evoluţia politicilor monetare şi utilizarea instrumentelor de politică monetară;
- este consultat de autorităţile monetare naţionale înainte ca acestea să ia deciziile privind politica monetară, în contextul cadrului comun al coordonării existente.

IME a conturat cadrul reglementativ, organizatoric şi logistic de care a avut nevoie SEBC în cursul fazei trei de integrare monetară, în conformitate cu principiile unei economii de piaţă deschise, în care concurenţa este liberă. Acest cadru a fost prezentat de Consiliul IME Băncii Centrale Europene la data constituirii sale.

IME a redactat şi prezentat Consiliului rapoarte anuale cu privire la stadiul pregătirilor pentru a trece la faza trei a UEM.

Conform art. 109 F, paragraf 3 din Tratatul UE, IME:

- pregăteşte instrumentele şi procedurile necesare aplicării politicii monetare unice în cursul celei de-a treia etape;
- dacă este necesar, promovează armonizarea regulilor şi practicilor cu privire la colectarea datelor, elaborarea şi difuzarea statisticilor din domeniile care ţin de competenţa sa;
- elaborează regulile operaţiunilor pe care trebuie să le întreprindă băncile centrale naţionale în cadrul SEBC;
- promovează eficienţa plăţilor transfrontaliere;
- supervizează pregătirea tehnică a bancnotelor EURO (alegerea temei, avizarea dimensiunilor şi a materialului, selecţionarea tipografiilor etc.).

§3. Funcţiile IME (consultative, operaţionale şi tehnice)

Aceste funcţii sunt prevăzute în art. 5 din Protocolul 4 al TUE.

Cu privire la funcţia consultativă, statutul IME cuprinde împuternicirea expresă dată Consiliului IME de a formula avize sau recomandări asupra orientării generale a politicii monetare şi a politicii de schimb, precum şi asupra măsurilor aferente acestora luate în fiecare stat membru al Uniunii. IME este împuternicit să prezinte guvernelor şi Consiliului avize sau recomandări cu privire la politicile susceptibile să afecteze situaţia monetară internă sau externă în Uniunea şi, în special, funcţionarea Sistemului Monetar European.

Consiliul IME poate să adreseze recomandări autorităţilor monetare din statele membre, în legătură cu realizarea politicii lor monetare.

IME este consultat de Consiliu asupra oricărui act legislativ, fie el aviz, recomandare sau decizie, dacă este în domeniul său de competenţă. În limitele şi în condiţiile fixate de Consiliu şi după consultarea Parlamentului European şi a IME, acesta din urmă este consultat de către autorităţile statelor membre în legătură cu orice proiect legislativ în domeniul monetar.

Legislaţia cuprinde şi o prevedere referitoare la posibila lărgire a competenţelor IME. Consiliul, cu unanimitate, la propunerea Comisiei şi după consultarea Parlamentului şi a IME i-a încredinţat acestuia sarcini extinse.

Art. 109 F face câteva precizări clare cu privire la rolul IME ulterior înfiinţării BCE. Astfel, referirile la BCE sunt considerate a fi referiri la IME vice-versa, în momentul dispariţiei IME.

În conformitate cu art. 6 al Protocolului 4 al Tratatului UE, IME are următoarele competenţe în domeniul funcţiilor operaţionale şi tehnice:

- asigură multilateralizarea soldurilor care rezultă din intervenţiile băncilor centrale naţionale asupra monedelor comunitare şi multilateralizarea lichidării intracomunitare a soldurilor;
- administrează mecanismul de finanţare pe termen foarte scurt, prevăzut în acordul dintre băncile centrale ale statelor membre ale uniunii;
- sprijină mecanismul unic de suport financiar pe termen mediu al balanţei de plăţi ale statelor membre.

IME poate primi rezerve monetare din partea băncilor centrale, emiţând, în schimb, ECU. IME poate acorda autorităţilor naţionale ale ţărilor terţe şi instituţiilor monetare internaţionale statutul de „alţi deţinători" de ECU şi poate stabili clauzele şi condiţiile privind dobândirea, deţinerea sau utilizarea acestor ECU de către „alţi deţinători".

IME are dreptul să deţină şi să gestioneze rezerve în valută, în calitate de agent pentru băncile centrale naţionale şi la cererea acestora. Băncile centrale naţionale care au depus aceste rezerve beneficiază şi, respectiv, suportă profiturile şi pierderile aferente acestor rezerve.

§4. Administrarea IME şi finanţarea

În conformitate cu art. 109F, paragraful 1 din Tratatul UE, IME este condus şi gestionat de către Consiliul IME, compus din preşedinte, vicepreşedinte şi guvernatorii băncilor centrale. Dacă un guvernator nu poate participa la una dintre şedinţele IME, atunci el poate desemna un alt reprezentant al instituţiei sale.

Consiliul IME nu poate să solicite şi nici să accepte instrucţiuni din partea instituţiilor sau organelor comunitare ori a guvernelor statelor membre.

Instituţiile statelor membre şi organele comunitare, deopotrivă, se angajează să respecte acest principiu şi să nu încerce să influenţeze Consiliul IME în îndeplinirea sarcinilor sale.

Preşedintele este numit de comun acord între guvernele statelor membre, la nivelul şefilor de stat sau de guvern, la recomandarea Comitetului guvernatorilor sau a Consiliului IME, după caz, şi după consultarea Parlamentului European şi a Consiliului European.

Preşedintele este ales dintre persoanele a căror autoritate şi experienţă profesională în domeniul monetar sau bancar sunt recunoscute, preşedintele IME trebuie să fie cetăţean al unui stat membru al UE.

Consiliul IME desemnează şi un vicepreşedinte, numit ca şi preşedintele, pentru o perioadă de trei ani. Preşedintele are următoarele atribuţii principale:

- pregăteşte şi prezidează reuniunile Consiliului IME;
- prezintă în raporturile exterioare punctul de vedere al IME;
- este responsabil pentru gestionarea curentă a IME;
- poate fi audiat, la cererea Parlamentului European sau din proprie iniţiativă de comisiile competente ale Parlamentului European.

Consiliul IME este organul abilitat să adopte regulamentul interior al IME. Consiliul IME stabileşte regimul aplicabil personalului IME. Curtea de justiţie este competentă pentru orice litigiu existent între IME şi funcţionarii săi. Consiliul IME se reuneşte de cel puţin 10 ori pe an, iar reuniunile sale sunt confidenţiale. Consiliul, hotărând în unanimitate, poate decide să facă public rezultatul deliberărilor sale. Fiecare membru al Consiliului sau persoană desemnată de el să îl reprezinte are un vot.

Membrii IME şi personalul acestei instituţii sunt obligaţi să nu divulge informaţii care, prin natura lor, sunt sub incidenţa secretului profesional. IME se angajează din punct de vedere juridic faţă de terţi prin preşedinte sau vicepreşedinte, ori prin semnătura a doi membri ai personalului său, autorizaţi în mod corespunzător de către preşedinte să semneze în numele IME.

Consiliul IME ia decizii cu majoritatea simplă a membrilor săi, cu excepţia situaţiilor de importanţă sporită, când este necesară unanimitatea. Astfel de situaţii sunt:

- aprobarea cadrului reglementativ, organizatoric şi logistic de care are nevoie SEBC pentru realizarea atribuţiilor sale;
- publicarea vizelor şi recomandărilor adoptate;
- administrarea rezervelor monetare ale băncilor centrale naţionale şi acordarea statutului de „alţi deţinători" de ECU unor autorităţi monetare ale ţărilor terţe.

Conform art. 21 din statut, IME se bucură pe teritoriul statelor membre de privilegii şi imunităţi necesare îndeplinirii sarcinilor sale. Pentru a putea să îşi atingă scopurile, IME dispune de resurse de finanţare proprii. Cuantumul acestora este determinat de Consiliul IME, în vederea asigurării venitului apreciat ca fiind necesar pentru acoperirea cheltuielilor administrative implicate de îndeplinirea sarcinilor şi funcţiilor IME.

Sursele IME sunt constituite din contribuţia statelor membre, iar Consiliul IME cu majoritate calificată decide modalitatea concretă de plată a contribuţiilor.

Conturile anuale ale IME sunt verificate de auditori externi independenţi, agreaţi de Consiliul IME. Auditorii au putere deplină de a examina toate registrele şi conturile IME şi pentru a obţine toate informaţiile asupra operaţiunilor acestuia.

§5. Actele emise de IME şi controlul de legalitate

IME are personalitate juridică şi se bucură, în statele membre, de capacitatea juridică cea mai largă recunoscută persoanelor juridice de legislaţia naţională. În mod special, el poate să dobândească şi să înstrăineze bunuri mobile şi imobile, să stea în justiţie şi să pretindă recunoaşterea şi respectarea unor drepturi.

Conform art. 15.1 din statut, în exercitarea funcţiilor sale, IME este împuternicit să emită următoarele categorii de acte juridice:

- avize şi recomandări, care nu au caracter obligatoriu;

- directive şi decizii adresate băncilor centrale ale statelor membre, care au caracter obligatoriu.

Actele juridice ale IME sunt supuse, conform art. 19 din statutul IME, controlului şi interpretării Curţii de Justiţie. Dacă actul a fost anulat sau omisiunea a fost declarată contrară prevederilor Tratatului, IME este obligat să ia măsurile necesare pentru a executa hotărârea Curţii de Justiţie.

Litigiile dintre IME, pe de o parte, şi creditorii săi sau orice alte persoane, pe de altă parte, sunt soluţionate de instanţele naţionale competente, în afara cazurilor când a fost declarată competentă Curtea de Justiţie.

Articolul 215 din statut prevede că regimul răspunderii IME este guvernat de legea aplicabilă tratatului în cauză, iar în materia răspunderii extracontractuale, UE trebuie să repare daunele produse de instituţiile sale sau de reprezentanţii săi.

§6. Lichidarea IME

Articolul 43 din Protocolul 4 al Tratatului UE prevede că IME se lichidează automat în momentul constituirii BCE. Patrimoniul integral al IME, activele şi pasivele, deopotrivă, sunt transferate către BCE.

Toate creanţele şi datoriile care rezultă din mecanismul de finanţare pe termen foarte scurt şi din mecanismul de suport monetar pe termen scurt au fost regularizate până în prima zi a celei de-a treia faze.

Articolul 23.4 stipulează că toate activele şi pasivele rămase de la IME vor fi lichidate, iar surplusul rămas în urma acestei lichidări este distribuit băncilor centrale naţionale, conform contribuţiilor iniţial avute la patrimoniul BCE. Consiliul IME poate lua măsurile necesare aplicării acestor prevederi.

Odată cu constituirea BCE, preşedintele IME a demisionat.

Secţiunea a 2-a. Sistemul european al băncilor centrale

În literatura de specialitate,[1] se apreciază că principalii actori din structura Sistemului bancar internaţional (SBI) se clasifică după mai multe criterii, cea mai importantă delimitare făcându-se între:

- **băncile centrale** (instituţii bancare centrale din fiecare ţară), cu rol de supraveghere şi organizare a relaţiilor monetar-financiare ale statului atât pe plan intern, cât şi în raporturile cu străinătatea;
- **băncile comerciale**, altele decât instituţiile bancare centrale,

La rândul lor, băncile comerciale se clasifică în 2 categorii:

- **bănci universale**, care desfăşoară toate tipurile de operaţiuni bancare;
- **bănci specializate**, care dezvoltă preponderent anumite tipuri de operaţiuni bancare sau îşi concentrează activitatea într-un anumit domeniu.

---

[1] *A. Burciu, P. Sandu, Gh. Sandu,* Activitatea bancară internaţională, Ed. Economică, Bucureşti, 1999, p. 36.

Sistemul bancar european presupune o organizare a instituţiilor de credit pe trei niveluri:

- un nivel superior, la care regăsim Banca Centrală Europeană;
- un nivel intermediar, care include Sistemul European al Băncilor Centrale;
- un nivel inferior, care include toate instituţiile de creditare care oferă servicii persoanelor fizice şi juridice.

Aquis-ul comunitar în domeniu bancar a afectat, în egală măsură, toate cele trei niveluri prezentate, ţările membre fiind nevoite să îşi ajusteze cadrul reglementativ al instituţiilor de credit care sunt înfiinţate şi desfăşoară activitate pe teritoriul lor, să schimbe reglementările cu privire la băncile naţionale, dacă existau neconcordanţe faţă de prevederile europene şi să accepte poziţia privilegiată şi absolut independentă a Băncii Centrale Europene.

§1. Rolul Sistemului European al Băncilor Centrale

Apariţia Băncii Centrale Europene şi Sistemului European al Băncilor Centrale la data de 1 iunie 1998 a reprezentat transpunerea în practică a două inovaţii normative, nu atât prin modul de înfiinţare a acestor organisme, cât mai ales prin sarcinile şi competenţele atribuite lor.[1]

Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) şi Banca Centrală Europeană (BCE) au fost constituite în baza art. 4A din Tratatul instituind Comunitatea Europeană. Aceste instituţii îşi îndeplinesc sarcinile şi îşi desfăşoară activităţile, în conformitate cu dispoziţiile Tratatului şi ale statutului lor, cuprins în Protocolul 3 al Tratatului Uniunii Europene.[2]

SEBC are drept obiectiv principal menţinerea stabilităţii preţurilor, conform art. 105, paragraful 1 din Tratatul Comunităţii Europene. SEBC sprijină politicile economice generale din uniune, pentru a contribui la realizarea obiectivelor comunităţii prevăzute în art. 2 din tratat: dezvoltarea armonioasă şi echilibrată a activităţilor economice, o creştere durabilă şi echilibrată a activităţilor economice, o creştere durabilă şi neinflaţionistă care să respecte mediul, un grad înalt de convergenţă a performanţelor economice.

SEBC acţionează în virtutea principiilor economiei de piaţă, în care concurenţa este liberă, favorizând o alocare eficientă a resurselor comunitare.[3] Sarcinile fundamentale ale SEBC sunt prevăzute în art. 105, paragraful 2 din Tratatul CE şi se referă la:

- definirea şi implementarea politicii monetare a UE;
- desfăşurarea operaţiunilor de schimb pentru euro, în raport cu monedele necomunitare;

---

[1] *R. Smits,* Central Bank Independence and Accountability in the Light of EMU, în volumul „International Monetary Law. Issues for the New Millennium", Oxford University Press, 2000, p. 245.

[2] www.ecb.int, www.eurlex.eu

[3] *D.D. Şaguna,* Tratat de drept financiar şi fiscal, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001, p. 482.

- păstrarea şi administrarea rezervelor valutare oficiale ale statelor membre, fără a aduce atingere dreptului guvernelor statelor membre de a deţine şi gestiona fonduri de rulment în valută;
- promovarea unei bune funcţionări a sistemului de plăţi.

SEBC contribuie la buna conducere a politicilor promovate de autorităţile competente în ceea ce priveşte controlul prudenţial al instituţiilor de credit şi stabilitatea sistemului financiar.

În literatura de specialitate au fost analizate în detaliu principalele riscuri cu care se confruntă o bancă. Astfel, sunt analizate drept factori de risc major creditele, piaţa, problemele de ordin operaţional, problemele juridice, problemele macro-economice şi problemele de mediu.[1] Dintre riscurile juridice, sunt analizate contractele şi operaţiunile fără suport juridic, incertitudinea cu privire la interpretarea şi aplicarea normelor de drept, încălcarea regulilor profesionale sau deontologice. Din punct de vedere macrosocial, sunt analizate riscurile legate de imixtiunea factorului politic în activitatea bancară, răsturnările de situaţie sau regim politic, precum şi activitatea defectuoasă la nivelul autorităţilor publice. Tocmai pentru evitarea acestor riscuri, construirea SEBC a avut în vedere necesitatea înfiinţării unor instituţii bancare lipsite de ameninţarea riscului şi presiunilor de ordin politic şi macro-economic.

Cu privire la funcţionarea SEBC, ne reţine atenţia art. 107 din Tratatul CE, completat cu prevederile Protocolului 3 al Tratatului UE, conform căror nici o bancă centrală naţională şi nici un membru al organelor de decizie nu pot solicita sau accepta instrucţiuni din partea instituţiilor sau organismelor comunitare, a guvernelor statelor membre sau a oricăror alte organisme.

Instituţiile şi organele comunitare, precum şi guvernele statelor membre se angajează să respecte acest principiu şi să nu încerce să-i influenţeze pe membrii organelor de decizie ale BCE sau ale băncilor centrale naţionale în îndeplinirea sarcinilor lor. Această regulă conferă un grad mare de independenţă SEBC, lucru imperativ necesar pentru îndeplinirea sarcinilor propuse.

§2. Organizarea SEBC

SEBC este format din BCE şi din băncile centrale naţionale ale statelor membre ale Uniunii Europene. SEBC nu are personalitate juridică proprie şi nici organe de conducere proprii, fiind guvernat de organele de conducere şi decizie ale BCE.

[1] *Z. Mikdashi,* Les banques a l'ere de la mondialisation, Economica, Paris, 1998, p. 83.

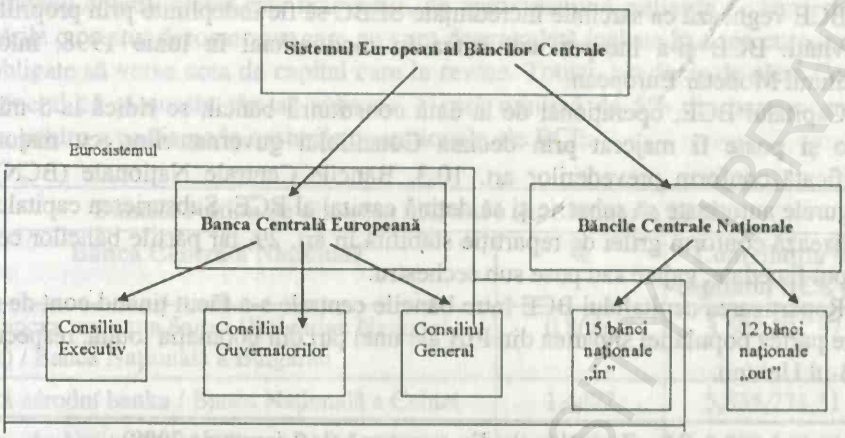

Figura nr. 4: Structura Sistemului European al Băncilor Centrale

§3. Principalele atribuţii ale SEBC

Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) are drept principale atribuţii:[1]

- definirea şi implementarea politicii monetare unice în zona euro;
- conducerea operaţiunilor pe piaţă valutară;
- deţinerea şi gestionarea rezervelor valutare oficiale ale ţărilor participante;
- promovarea unui sistem de plăţi operaţional;
- emisiunea monetară în zona euro;
- colaborarea cu băncile centrale în supravegherea prudenţială bancară;
- funcţii consultative (în relaţia cu instituţiile europene);
- colectarea de informaţii statistice în domeniu, prin colaborarea cu băncile centrale la nivelul fiecărui stat membru.

Totodată, Sistemul European al Băncilor Centrale are obligaţia de a sprijini implementarea politicilor economice generale ale UE, în măsura în care aceasta nu contravine obiectivului principal trasat, adică asigurarea stabilităţii preţurilor.[2]

§4. Banca Centrală Europeană

Banca Centrală Europeană (BCE) are personalitate juridică în virtutea art. 16, paragraful 106 din Tratatul CE şi se bucură în fiecare dintre statele membre de capacitatea juridică cea mai largă, recunoscută persoanelor juridice de legislaţia naţională. În virtutea acestui fapt, BCE poate să dobândească şi să înstrăineze bunuri mobile şi imobile şi să stea în justiţie.

---

[1] *O. Stoica,* Integrare financiar-monetară europeană, Curs Jean Monnet, Ed. Junimea, Iaşi, 2003, p. 78.

[2] *R. Smits,* Central Bank Independence and Accountability in the Light of EMU, în volumul „International Monetary Law. Issues for the New Millennium", Oxford University Press, 2000, p. 250.

BCE veghează ca sarcinile încredinţate SEBC să fie îndeplinite prin propriile sale activităţi. BCE şi-a început activitatea în mod oficial în iunie 1998, înlocuind Institutul Monetar European.

Capitalul BCE, operaţional de la data constituirii băncii, se ridică la 5 miliarde euro şi poate fi majorat prin decizia Consiliului guvernatorilor, cu majoritatea calificată conform prevederilor art. 10.3. Băncile Centrale Naţionale (BCN) sunt singurele autorizate să subscrie şi să deţină capital al BCE. Subscrierea capitalului se realizează conform grilei de repartiţie stabilită în art. 29, iar părţile băncilor centrale nu pot fi cedate, gajate sau puse sub sechestru.

Repartizarea capitalului BCE între băncile centrale s-a făcut ţinând cont de media între partea populaţiei şi partea din PIB ale unei ţări din populaţia totală, respectiv din PIB-ul Uniunii.

Băncile naţionale din eurozonă (la 1 ianuarie 2009)		
Banca central naţională	**%**	**Capitalul efectiv vărsat (€)**
Nationale Bank van België / Banca Naţională a Belgiei	2.4256	139,730,384.68
Deutsche Bundesbank / Banca central a Germaniei	18.9373	1,090,912,027.43
Central Bank and Financial Services Authority of Ireland / Banca Centrală a Irlandei	1.1107	63,983,566.24
Bank of Greece / Banca Naţională a Greciei	1.9649	113,191,059.06
Banco de España / Banca Naţională a Spaniei	8.3040	478,364,575.51
Banque de France / Banca Naţională a Franţei	14.2212	819,233,899.48
Banca d'Italia / Banca Naţională a Italiei	12.4966	719,885,688.14
Central Bank of Cyprus / Banca Naţională a Ciprului	0.1369	7,886,333.14
Banque centrale du Luxembourg / Banca Centrală a Luxemburgului	0.1747	10,063,859.75
Central Bank of Malta / Banca Centrală a Maltei	0.0632	3,640,732.32
De Nederlandsche Bank / Banca Centrală a Olandei	3.9882	229,746,339.12
Oesterreichische Nationalbank / Banca Centrală a Austriei	1.9417	111,854,587.70
Banco de Portugal / Banca Centrală a Portugaliei	1.7504	100,834,459.65
Banka Slovenije / Banca Naţională a Sloveniei	0.3288	18,941,025.10
Národná banka Slovenska / Banca Naţională a Slovaciei	0.6934	39,944,363.76
Suomen Pankki – Finlands Bank / Banca Naţională a Finlandei	1.2539	72,232,820.48
Total	**69.7915**	**4,020,445,721.56**

Tabelul nr. 4: Participarea statelor din eurozonă la capitalul BCE[1]

[1] http://www.ecb.int/ecb/orga/capital/html/index.en.html, accesat la data de 10 martie 2010.

Capitalul efectiv vărsat este mai redus, de aproximativ 4 miliarde de euro, deoarece ţările cu statut derogatoriu, care nu sunt deocamdată incluse în zona euro, nu au fost obligate să verse cota de capital care le revine. Totuşi, s-a decis de către Consiliul general că şi aceste ţări să subscrie o cotă minimă de 5% din partea care le revine, pentru a participa la costurile operaţionale ale BCE.

Băncile Naţionale din zona non-euro (la 1 ianuarie 2010)		
Banca Centrală Naţională	**%**	**Contribuţia la capitalul BCE (€)**
Българска народна банка (Bulgarian National Bank) / Banca Naţională a Bulgariei	0.8686	3,502,591.87
Česká národní banka / Banca Naţională a Cehiei	1.4472	5,835,771.31
Danmarks Nationalbank / Banca Naţională a Danemarcei	1.4835	5,982,149.49
Eesti Pank / Banca Centrală a Estoniei	0.1790	721,809.75
Latvijas Banka / Banca Naţională a Letoniei	0.2837	1,144,007.96
Lietuvos bankas / Banca Naţională a Lituaniei	0.4256	1,716,213.56
Magyar Nemzeti Bank / Banca Naţională a Ungariei	1.3856	5,587,371.98
Narodowy Bank Polski / Banca Centrală a Poloniei	4.8954	19,740,488.44
Banca Naţională a României	2.4645	9,937,989.49
Sveriges Riksbank / Banca Naţională a Suediei	2.2582	9,106,093.68
Bank of England / Banca Centrală a Regatului Unit	14.5172	58,539,980.14
Total	**30.2085**	**121,814,467.67**

Tabelul nr. 5: Participarea statelor din zona noneuro la capitalul BCE[1]

Fără a aduce atingere prevederilor privind capitalul BCE, băncile centrale naţionale vor pune la dispoziţia BCE rezerve valutare, altele decât monedele statelor membre, EURO, poziţii de rezervă la FMI şi Drepturi Speciale de Tragere, în valoare de 50 miliarde EURO, în echivalent, în scopul realizării unui management unitar al rezervelor.[2]

Contribuţia fiecărei bănci centrale naţionale este stabilită proporţional cu partea sa din capitalul subscris la BCE. BCE este pe deplin îndreptăţită să deţină şi să gestioneze rezervele care îi sunt transferate şi să le utilizeze în scopurile stabilite prin statut.

Fiecare bancă centrală naţională deţine o creanţă asupra BCE, corespunzătoare contribuţiei sale, iar BCE poate pretinde băncilor centrale rezerve valutare suplimentare, în conformitate cu cota subscrisă, şi peste limita celor 50 de miliarde de euro.

[1] http://www.ecb.int/ecb/orga/capital/html/index.en.html, accesat la 10 martie 2010.
[2] *C. Butiuc*, Note de curs, 1992.

Sediul BCE este la Frankfurt, într-o clădire modernă (Eurotower) construită în mod special pentru a găzdui această instituție.[1]

Analizând normele de drept care au pus bazele funcționării acestei instituții, putem constata cu ușurință că cel mai important dintre atributele conferite Băncii Centrale Europene prin statutul de înființare este **independența** acesteia. Principiul independenței[2] presupune că banca are autonomie absolută asupra luării deciziilor și asupra implementării politicilor care îi revin prin actele constitutive.

În literatura de specialitate, a fost analizată independența BCE din mai multe puncte de vedere[3]. Astfel, putem concluziona că:

- din punct de vedere **instituțional**, BCE are personalitate juridică distinctă de personalitatea oricăror alte entități juridice, prin comparație cu instituțiile UE care nu au o personalitate distinctă de personalitatea uniunii;
- din punct de vedere al **personalului** care funcționează în organele de decizie și conducere ale BCE, prevederile normative constitutive ale BCE garantează independența absolută a celor care lucrează la BCE față de guvernele statelor a căror cetățenie o au;
- din punct de vedere **funcțional**, BCE are posibilitatea de a lua decizii în mod independent de orice altă instituție sau organism politic, unic la nivel european sau specific unuia dintre statele membre;
- din punct de vedere **financiar**, patrimoniul BCE este autonom față de bugetul UE; BCE și SEBC poate avea propriile venituri din activitățile pe care le poate desfășura, potrivit statutului; aceste venituri se gestionează autonom.

În același timp, au fost exprimate și puncte de vedere critice la independența oferită BCE și funcționarilor acesteia.

Se afirmă că ne putem îndoi că niște funcționari independenți au o cunoaștere și o conștiință mai ascuțită a interesului general decât guvernele, dacă este adevărat că ei pot scăpa mai ușor solicitărilor grupurilor de presiune, ei pot la fel de bine să se înșele sau să aibă o viziune eronată asupra funcționării economiei. Astfel, ajustarea politicii economice devine eficientă în măsura în care independența acestor funcționari este legată, pe termen lung, de mandatul lor.

De asemenea, conform teoriei birocrației, este permis să gândim că bancherii la nivel central pot să privilegieze obiective personale, să își mențină bunăstarea fizică, să își dezvolte prestigiul și chiar venitul, obiective care nu sunt neapărat în acord cu obiectivele statului și ale cetățenilor.[4]

4.1. Organele de decizie și responsabilitățile lor

Cu titlu general, membrii organelor de conducere ale BCE sunt desemnați prin proceduri specifice care implică participarea organismelor politice ale UE și ale

[1] www.ecb.int

[2] Art. 108 (fostul art. 107) din tratatul CE și art. 7 din Statutul SEBC.

[3] *R. Smits,* Central Bank Independence and Accountability in the Light of EMU, în volumul „International Monetary Law. Issues for the New Millennium", Oxford University Press, 2000, p. 255-258.

[4] *Ph. Rollet,* Patru întrebări despre euro, Ed. Mirton, Timișoara, 2002, p. 10.

statelor membre. În acest mod se creează o legătură democratică între instituţiile monetare la nivel european. [1]

Cele trei organe de decizie şi conducere ale BCE sunt Consiliul executiv, Consiliul guvernatorilor şi Consiliul general.

Consiliul executiv poartă şi denumirea de Consiliul director, Comitet director sau Directorat – Executive Board – şi este alcătuit, conform art. 11 din Statutul BCE, din şase membri:

- un preşedinte, Jean-Claude Trichet;
- un vicepreşedinte, Lucas D. Papademos;
- patru membri, Gertrude Tumpel-Gugerell, Lorenzo Bini Smaghi, José Manuel González-Páramo, Otmar Issing.[2]

Membrii Consiliului Executiv sunt numiţi de Consiliul European, la recomandarea Consiliului Uniunii Europene, după consultarea Parlamentului European şi a Consiliului Guvernatorilor BCE.

Mandatul tuturor membrilor este de opt ani, nereînnoibil, măsură luată pentru asigurarea independenţei Băncii Centrale Europene. La numirea primilor membri, cu excepţia preşedintelui, s-a adoptat un sistem de numire pe perioade diferite: vicepreşedintele a fost numit pe patru ani şi ceilalţi membri au un mandat între cinci şi opt ani. Reînnoirea parţială treptată a fost gândită pentru a asigura atât continuitatea, cât şi independenţa Consiliului Executiv în acţiune.

Deşi primul preşedinte al BCE, Willem Duisenberg (Olanda), a fost numit pentru o perioadă de 8 ani, pentru a debloca situaţia ivită în urma insistenţelor Franţei de a fi numit un preşedinte de origine franceză, acesta şi-a oferit demisia încă din primăvara anului 2003, înaintea perioadei de 8 ani. Demisia urma să devină efectivă de la 1 iulie 2003.

Între timp însă, candidatul francez Jean Claude Trichet, guvernatorul Băncii Franţei, a fost anchetat pentru acuzaţia că a încălcat legea, favorizând Credit Lyonnais cu mai mulţi ani în urmă, când se afla la conducerea Trezoreriei Franţei şi banca se confrunta cu o criză severă. În aceste condiţii, în luna aprilie 2003, miniştrii de finanţe din ţările membre ale UE l-au rugat pe Willem Duisenberg să-şi amâne retragerea până la clarificarea situaţiei. Un preşedinte al BCE aflat în anchetă într-un caz penal ar fi fost de natură să afecteze credibilitatea instituţiei în ansamblu, inclusiv politica sa monetară. În luna iunie, justiţia franceză a finalizat ancheta, iar Jean Claude Trichet, a cărui nevinovăţie fusese dovedită, a fost propus şi ales în cadrul Consiliului European de la Salonic (iunie 2003) drept preşedinte al BCE.[3]

Preşedintele BCE are următoarele atribuţii:

- prezidează Consiliul Guvernatorilor şi Consiliul Executiv;
- reprezintă banca în relaţiile cu exteriorul;
- angajează banca, din punct de vedere juridic, faţă de terţi, prin semnătura sa.

Consiliul Executiv are drept misiune:

- implementarea deciziilor de politică luate de Consiliul Guvernatorilor;

---

[1] *R. Smits*, op. cit., p. 263.
[2] www.ecb.int
[3] *O. Stoica*, op. cit., 2003, p. 82.

- conducerea activităţilor zilnice ale BCE, inclusiv pe latura administrativă şi de personal;
- pregătirea reuniunilor Consiliului Guvernatorilor.

Membrii Consiliului Executiv trebuie să fie cetăţeni ai uniunii, rezidenţi ai ţărilor membre participante la zona euro, să aibă autoritate şi experienţă profesională în domeniul monetar-bancar recunoscut. Pe parcursul mandatului, sunt incompatibili cu orice altă profesie sau meserie, remunerată sau nu, cu excepţia cazului în care obţin o derogare specială din partea Consiliului Guvernatorilor. Aceştia nu reprezintă ţările din care provin, ci trebuie să aibă în vedere interesele BCE şi să acţioneze exclusiv pentru îndeplinirea funcţiilor şi misiunilor sale.

Întrucât deciziile se iau în cadrul Consiliului Executiv prin vot, pe baza majorităţii simple a voturilor şi fiecare membru are un vot, în cazul egalităţii de voturi, votul preşedintelui are rol hotărâtor. Pentru validarea deciziilor este necesară existenţa unui cvorum de prezenţă de 2/3 din membri (adică minimum 4 membri ai Consiliului Executiv trebuie să fie prezenţi la deliberări).

Consiliul Executiv implementează politica monetară în conformitate cu orientările şi deciziile adoptate de Consiliul Guvernatorilor. În acest cadru, Consiliul executiv dă sancţiunile necesare băncilor centrale naţionale şi poate primi, prin delegaţie, anumite atribuţii aflate, în mod obişnuit, în competenţa Consiliului Guvernatorilor.

Consiliul Guvernatorilor este alcătuit, conform art. 101 din Statutul SEBC şi al BCE, din membrii Consiliului Executiv şi din cei 16 guvernatori ai băncilor centrale din zona euro. Este organul suprem de decizie al SEBC şi al BCE, fiind responsabil pentru:

- definirea şi controlul punerii în practică a politicii monetare unice, în ţările din zona euro, inclusiv, stabilirea unor obiective intermediare ale acesteia, sau obiective directe de inflaţie;
- fixarea ratelor dobânzii directoare (oficiale), la care sunt creditate băncile comerciale;
- stabilirea nivelului rezervelor minime obligatorii;
- dirijarea operaţiunilor valutare, vânzării sau cumpărării de euro contra valută, pe pieţele valutare;
- gestionarea rezervelor valutare oficiale;
- acţiunile de control al sistemului de plăţi.

Conform prevederilor art. 10 din statut, reuniunile consiliului sunt secrete, dar membrii consiliului pot decide să facă public rezultatul deliberărilor (art. 10.4). Caracterul confidenţial al întrunirilor a dat naştere la acuzaţii privind transparenţa redusă în acţiunile BCE, dar este motivată de independenţa absolută a membrilor BCE şi ai Consiliului, în luarea deciziilor.

Consiliul se întruneşte de cel puţin zece ori pe an, la sediul BCE din Frankfurt, iar deciziile sale sunt anticipate, de obicei, de pieţele financiare globale. De regulă, întâlnirile Consiliului Guvernatorilor au loc la fiecare 6 săptămâni şi se face apel chiar mai des de atât la teleconferinţe.

Membrii Consiliului Guvernatorilor trebuie să acţioneze independent şi nu ca membri ai ţărilor din care provin, în scopul atingerii obiectivelor BCE stabilite prin statut. Întrucât consiliul este un organ colegial, a fost adoptat principiul o

persoană/un vot şi nu o ponderare a drepturilor la vot, aşa cum se întâmplă, de exemplu, în cadrul Fondului Monetar Internaţional sau al Băncii Mondiale, în funcţie de importanţa ţării pe care persoana care îşi exprimă votul o reprezintă.

Întrucât din cei 22 membri ai Consiliului Guvernatorilor, 16 sunt reprezentanţi ai băncilor centrale,[1] iar deciziile se iau cu majoritate simplă, rezultă că băncile naţionale au un cuvânt greu de spus în deciziile de politică monetară.

Ca excepţie, în cazul unor decizii de natură financiară, fără legătură cu politica monetară unică, procedura de vot are la bază reguli speciale. Astfel,

- votul exprimat de guvernatorii băncilor centrale este ponderat, funcţie de capitalul subscris la BCE;
- membrii Consiliului Executiv nu votează;
- deliberările presupun prezenţa unui număr minim de membri astfel încât să fie asigurată existenţa unei majorităţi, (cvorum) de cel puţin două treimi din capitalul subscris.

În perspectiva extinderii UE, BCE a trebuit să formuleze propuneri cu privire la funcţionarea SEBC. Astfel, a fost propus principiul rotaţiei voturilor în Consiliul Guvernatorilor, din momentul în care numărul membrilor eurozonei va fi mai mare de 15, cu posibilitatea ca aplicarea deciziei să fie amânată până în momentul în care numărul guvernatorilor va fi mai mare de 18. Sistemul propus de BCE şi care urmează să fie aprobat de Comisia Europeană, Parlamentul European şi parlamentele naţionale este ca, în funcţie de dimensiunea PIB şi a activităţii bancare (bilanţul agregat al instituţiilor financiare), fiecare ţară să fie repartizată într-o categorie, urmând să împartă voturile cu alte ţări, astfel:

1. până numărul ţărilor din zona euro nu va depăşi 21, vor exista două grupuri de ţări, primul grup format din cinci guvernatori care vor împărţi patru voturi, iar al doilea grup indiferent de numărul guvernatorilor (maxim 16) vor împărţi 11 voturi;
2. din momentul în care vor fi 22 de guvernatori sau mai mulţi, vor exista trei grupuri: în primul grup, vor fi, în continuare, cinci guvernatori care vor împărţi patru voturi, în al doilea grup vor fi 8 voturi, iar în cel de-al treilea, vor fi împărţite trei voturi.

Eşecul înregistrat în procesul adoptării constituţiei europene a determinat o reacţie generală de precauţie în ceea ce priveşte orice modificare a procesului decizional şi a mecanismelor instituţionale deja verificate prin activitatea trecută. Extinderea Uniunii impune însă adoptarea unor măsuri care să uşureze derularea activităţilor specifice fiecărei instituţii, inclusiv, într-o uniune cu 27 de membri. În toamna anului 2007, liderii statelor membre au negociat şi formulat propuneri cu privire la procesul de reformă, propuneri care trebuie transpuse în practică într-un termen cât mai scurt (tratatul de la Lisabona).

Al treilea organ de decizie al BCE îl formează **Consiliul General**, alcătuit conform art. 45.2 din statut din:

- preşedintele BCE;
- vicepreşedintele BCE:

[1] http://www.ecb.int/ecb/orga/decisions/govc/html/index.en.html, accesat la 10 martie 2010.

- guvernatorii băncilor centrale naţionale ale statelor membre ale Uniunii Europene (toate cele 27);

- opţional, pot participa la întrunirile acestui consiliu extins şi cei patru membri ai Consiliului Executiv, fără a avea însă drept de vot.

În momentul în care toate ţările vor fi adoptat EURO drept monedă unică, funcţionarea Consiliului General nu se va mai justifica, el confundându-se, în acel moment, cu actualul Consiliul al Guvernatorilor.

Consiliul General este o formulă menită să ofere un rol în politica monetară şi statelor care nu fac parte deocamdată din eurozonă. El a fost creat ca o soluţie de compromis, între ideea de excludere completă a guvernatorilor băncilor centrale care nu participă la uniunea monetară şi ideea de a participa la Consiliul Guvernatorilor, dar fără drept de vot.

Între sarcinile Consiliului General, se înscriu:

- asigurarea de asistenţă tehnică pentru stabilirea cursurilor de schimb irevocabile dintre monedele naţionale şi euro, pentru cele 11 ţări din afara eurozonei, continuând astfel activitatea desfăşurată până la înfiinţarea BCE de către IME;

- coordonarea politicilor monetare din Danemarca, Marea Britanie şi Suedia şi politica monetară din zona euro. În acest context, se înscrie şi colaborarea pe linia Sistemului Monetar European II, având în vedere obligaţia ţărilor care intenţionează să treacă la moneda unică de a menţine, cel puţin doi ani premergători aderării, un sistem de cursuri fixe faţă de euro;

- colectarea de informaţii statistice ;

- elaborarea rapoartelor de activitate care vor fi prezentate de BCE Parlamentului European, Comisiei şi Consiliului European privind activitatea SEBC;

- funcţii consultative – participarea la funcţiile consultative ale BCE, inclusiv în ceea ce priveşte controlul prudenţial al băncilor comerciale;

- stabilirea condiţiilor de angajare a personalului BCE.

Băncile centrale naţionale ale statelor în afara eurozonei au un rol marginal în procesul decizional legat de politica monetară, atribuţiile Consiliului General fiind mai mult consultative. Acest consiliu se întruneşte tot la sediul BCE din Frankfurt, însă o dată la trei luni.

Organizarea extrem de descentralizată a fost uneori criticată în literatura de specialitate, apreciindu-se că BCE este mai descentralizată decât Bundesbank sau decât Federal Reserve System al SUA. Structura federală a BCE şi SEBC este mai bine conturată prin raportarea activităţii şi organizării Consiliului Guvernatorilor faţă de organisme similare din Germania şi SUA. Astfel, Consiliul Executiv reprezintă componenta federală, iar Consiliul Guvernatorilor reprezintă componenta naţională.

4.2. Funcţiile monetare şi operaţiunile desfăşurate de BCE

Pentru îndeplinirea atribuţiilor care le revin, organele de decizie ale BCE şi SEBC pot să emită reglementări, decizii, recomandări, avize, instrucţiuni sau directive care reprezintă izvoare ale normelor de drept comunitar. Competentă să soluţioneze eventualele litigii care apar între BCE şi băncile naţionale ale statelor membre ale UE, este Curtea de Justiţie.

Articolul 14 din capitolul 4 al Protocolului 3 al Tratatul UE prevede că, pentru a atinge obiectivele SEBC şi pentru a-şi îndeplini sarcinile, BCE şi băncile naţionale pot:

- să intervină pe piaţa de capital, fie prin cumpărarea şi vânzarea fermă sau contracte la termen la curs fix, fie luând sau dând împrumut creanţe şi titluri negociabile exprimate în euro sau în monede necomunitare, precum şi în metale preţioase;
- să efectueze operaţii de credit împreună cu instituţiile de credit şi cu alţi participanţi la piaţă, pe baza unor garanţii adecvate pentru împrumuturile acordate.

BCE defineşte regulile generale ale operaţiilor de open market şi de credit efectuate de ea sau de băncile naţionale, inclusiv privind comunicarea condiţiilor practicate pentru încheierea unor astfel de operaţii.

Pentru atingerea misiunilor încredinţate expres prin prevederile tratatelor în competenţa SEBC, BCE dispune de o veritabilă putere de reglementare normativă, dar şi de o putere de sancţionare şi control asupra activităţilor derulare, prin intermediul instituţiilor bancare în eurozonă.[1]

BCE este abilitată să impună instituţiilor de credit din statele membre constituirea de rezerve obligatorii la BCE, în conformitate cu obiectivele din politica monetară. Modalităţile de calcul al rezervelor minime obligatorii se stabilesc de către Consiliul Guvernatorilor, iar orice abatere de la aceste obligaţii dă dreptul BCE să perceapă dobânzi penalizatoare ori să impună alte sancţiuni cu efect asemănător, în baza art. 19.1 din Statutul SEBC şi al BCE.

În conformitate cu art. 140 din Tratatul UE, este interzis BCE şi băncilor centrale naţionale să acorde credite fără acoperire şi alte tipuri de facilităţi de creditare instituţiilor sau organelor Comunităţii, administraţiilor centrale, autorităţilor regionale sau locale, celorlalte autorităţi publice, altor organisme şi întreprinderi publice ale statelor membre. Este, de asemenea, interzisă şi achiziţionarea, direct de la ele, a instrumentelor datoriei lor, de către BCE sau de către băncile centrale naţionale.

BCE şi băncile naţionale pot acorda facilităţi şi adopta reglementări funcţie de competenţa recunoscută de norme de drept, fiecăreia în parte, pentru asigurarea eficacităţii şi solidităţii sistemului de compensări şi plăţi, în cadrul comunităţii şi în raporturile cu state terţe.

Operaţiunile externe ale BCE şi ale băncilor naţionale sunt[2]:

- pot stabili relaţii cu băncile centrale şi instituţiile financiare din ţările terţe sau cu organizaţii internaţionale;
- pot să dobândească şi să vândă, la vedere sau la termen, orice tip de active valutare şi de metale preţioase; termenul *active valutare* include titlurile şi orice alte active exprimate în moneda oricărei ţări sau în unităţi de cont, indiferent de forma în care sunt deţinute;[3]
- sunt abilitate să deţină şi să gestioneze aceste active;
- pot efectua toate tipurile de operaţii bancare cu ţările terţe şi cu organizaţiile internaţionale, inclusiv să primească şi să acorde credite.

---

[1] *Ph. Neau-Leduc*, Droit bancaire, Dalloz, Paris, 2003, p. 40.

[2] Art. 23 din Statutul SEBC.

[3] *D.D. Şaguna*, Drept financiar şi fiscal, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 589.

În afara operațiunilor care rezultă din activitatea orientată spre atingerea obiectivelor propuse, BCE și SEBC pot efectua operațiuni în scopuri administrative și în beneficiul personalului lor.

BCE are și misiunea de a stabili valoarea totală a monedelor și bancnotelor aflate în circulație, supraveghind îndeaproape emisiunea monetară pentru a evita creșterea artificială a masei monetare și, implicit, inflația. BCE este abilitată să dea avize și poate fi consultată de Consiliu, Comisie și de autoritățile competente ale statelor membre, în probleme care privesc întinderea și aplicarea legislației comunitare în materia controlului prudențial al instituțiilor de credit și a stabilității sistemului financiar.

BCE și băncile centrale pot acorda facilități, iar BCE poate adopta reglementări, în vederea asigurării eficacității și solidității sistemului de compensări și plăți în cadrul Uniunii și în raporturile cu țările terțe.

4.3. Dispoziții financiare privind SEBC

Exercițiul financiar al BCE și BCN începe în prima zi a lunii ianuarie și se încheie în ultima zi a lunii decembrie, deci are durata unui an calendaristic. Conturile anuale ale BCE sunt întocmite de Comitetul director în conformitate cu principiile stabilite de Consiliul guvernatorilor; conturile sunt aprobate de Consiliul guvernatorilor și apoi publicate în buletinul BCE.

În scopuri operaționale și de analiză, Comitetul director întocmește anual un bilanț consolidat al SEBC, cuprinzând activele și pasivele BCN care fac parte din SEBC. Pentru aplicarea acestor reglementări, Consiliul guvernatorilor adoptă regulile necesare standardizării procedurii contabile și informării asupra operațiunilor băncilor centrale naționale.

Conturile BCE și BCN sunt verificate de către auditori independenți, recomandați de Consiliul guvernatorilor și agreați de Consiliu. Auditorii au puteri depline în ceea ce privește examinarea tuturor registrelor și conturilor BCE și BCN și obținerea informațiilor privind operațiile lor. Controlul exercitat de Curtea Europeană de Conturi se aplică numai în ceea ce privește examinarea eficienței managementului BCE.

Capitalul BCE se ridică la 5 miliarde EURO. Dacă este cazul, capitalul poate fi mărit prin decizia Consiliului guvernatorilor, luată cu majoritate calificată. BCN sunt singurele instituții autorizate să subscrie și să dețină capitalul BCE. Subscrierea se realizează conform unei grile de repartiție indicată în art. 29 din statutul SEBC, iar părțile care aparțin BCN nu pot fi cedate, gajate sau puse sub sechestru.

Ponderea de subscriere a fiecărei bănci centrale naționale a statelor din eurozonă se determină prin însumarea următoarelor procente:

- 50% din cota pe care statul membru respectiv o reprezintă în cadrul populației UE în penultimul an dinaintea constituirii SEBC (1997);
- 50% din cota pe care statul respectiv o deține din produsul intern brut al UE la prețurile pieței, constatată în cursul celor cinci ani care au precedat penultimul an dinaintea constituirii SEBC.

După constituirea SEBC, ponderile atribuite băncilor centrale naționale se vor adapta din 5 în 5 ani, prin analogie cu dispozițiile de mai sus; grila astfel adaptată produce efecte din prima zi a anului următor.

Fără a aduce atingere prevederilor privind capitalul BCE, băncile centrale naţionale vor pune la dispoziţia BCE rezerve valutare, altele decât monedele statelor membre, EURO, poziţii de rezervă ale FMI şi DST în valoare de până la 50 miliarde EURO.

Fiecare BCN deţine o creanţă asupra BCE până la concurenţa contribuţiei sale, iar Consiliul guvernatorilor trebuie să stabilească denumirea şi remunerarea acestor creanţe. BCE poate să ceară statelor membre constituirea unor rezerve valutare suplimentare, în conformitate cu cota subscrisă de fiecare stat membru şi peste limita celor 50 de miliarde EURO.

Băncile Centrale Naţionale (BCN) ale statelor care fac obiectul unei derogări nu vor vărsa capitalul subscris, în afara cazului în care Consiliul general, hotărând cu o majoritate care reprezintă cel puţin două treimi din capitalul subscris al BCE şi cel puţin jumătate dintre acţionari decide că un procent minim trebuie vărsat cu titlu de contribuţie la costurile funcţionării BCE.

Banca centrală a unui stat membru, în privinţa căruia derogarea a luat sfârşit, îşi va vărsa partea subscrisă din capitalul BCE în aceleaşi proporţii ca şi celelalte bănci centrale naţionale ale statelor membre care nu fac obiectul unei derogări şi va transfera BCE rezervele sale naţionale.

BCE poate deţine şi gestiona poziţii de rezervă la FMI şi DST, precum şi să accepte punerea în comun a acestor active.

Profitul net al BCE se transferă în următoarea ordine:

a) o sumă care urmează a fi determinată de Consiliul guvernatorilor şi care nu poate depăşi 20% din beneficiul net este transferată fondului general de rezervă în limita a 100% din capital;

b) beneficiul net rămas este distribuit deţinătorilor părţilor, proporţional cu părţile vărsate de aceştia.

Dacă BCE înregistrează o pierdere, atunci aceasta va fi acoperită din fondul general de rezervă al BCE şi, dacă este necesar, ca urmare a deciziei Consiliului guvernatorilor, din venitul monetar obţinut în cursul exerciţiului financiar respectiv, proporţional cu şi până la concurenţa sumelor alocate băncilor centrale naţionale, în conformitate cu părţile vărsate la capitalul BCE.

4.4. Actele juridice ale BCE

În conformitate cu art. 108 A din Tratatul UE, BCE este îndreptăţită să procedeze la următoarele acţiuni:

- să adopte regulamente, în măsura necesară îndeplinirii sarcinilor conferite prin statut;
- să ia deciziile necesare îndeplinirii sarcinilor conferite SEBC, în virtutea Tratatului CE şi a statutului său;
- să emită recomandări şi avize.

Regulamentul are aplicabilitate generală. El este obligatoriu în toate elementele sale şi este direct aplicabil în toate statele membre. Recomandările şi avizele nu au forţă obligatorie.

Decizia este obligatorie pentru destinatari în toate elementele sale.

BCE poate hotărî publicarea deciziilor, recomandărilor şi avizelor sale. Aceasta se face în Jurnalul Oficial al Comunităţii, iar data intrării în vigoare a documentului este data prevăzută în textul său, sau, în absenţa acesteia, la zece zile de la publicare.[1]

Informaţiile de natură contabilă şi cele referitoare la politica monetară sunt obligatoriu difuzate de către BCE. Astfel, în fiecare săptămână este publicat un raport financiar consolidat al SEBC, în fiecare lună apare Buletinul economic, iar anual este publicat bilanţul BCE, ambele documente fiind puse la dispoziţia celor interesaţi şi pot fi consultate pe site-ul oficial al BCE.[2]

Deciziile, recomandările şi avizele cu caracter particular sunt notificate destinatarilor şi produc efecte juridice de la această notificare. În limitele şi în condiţiile stabilite de Consiliu şi de statut, BCE este abilitată să aplice întreprinderilor amenzi sau penalităţi moratorii, în cazul nerespectării regulamentelor şi deciziilor sale.

Deciziile care impun o obligaţie pecuniară în sarcina unor persoane, altele decât statele membre, constituie titluri executorii, iar executarea silită este guvernată de reguli şi principii din sistemul juridic al statului pe teritoriul căruia are loc. Decizia este învestită cu formula executorie, fără alte formalităţi decât verificarea autenticităţii titlului de către autoritatea naţională desemnată în acest scop.

Executarea silită nu poate fi suspendată decât în baza unei decizii a Curţii de Justiţie. Totuşi, controlul legalităţii măsurilor de executare este de competenţa jurisdicţiilor naţionale.

Articolul 31 din Protocolul de constituire al SEBC prevede că actele şi omisiunile BCE sunt supuse controlului şi interpretării Curţii de Justiţie. BCE poate acţiona în justiţie şi are depline puteri procesuale.

Regimul răspunderii BCE este prevăzut în art. 215 al Tratatului UE. BCE trebuie să repare, conform principiilor generale de drept, daunele produse de ea sau de agenţii săi aflaţi în exerciţiul funcţiunii lor. Răspunderea personală a agenţilor faţă de Uniune este reglementată în dispoziţiile care fixează statutul sau regimul care le este aplicabil.

Curtea de Justiţie este competentă să hotărască pe baza unei clauze compromisorii conţinută într-un contract de drept public sau de drept privat încheiat de BCE sau în contul acesteia. Decizia BCE de a sesiza Curtea de Justiţie este luată de Consiliul guvernatorilor.

§5. Băncile Centrale Naţionale

A doua componentă a SEBC sunt băncile naţionale ale statelor membre UE, fie că au preluat sau nu EURO drept moneda naţională.

BCN se bucură de o putere mare de acţiune în cadrul SEBC. Descentralizarea sistemului tinde să valorifice la maximum patrimoniul de experienţă şi cunoştinţe acumulate în cadrul pieţelor naţionale, reducându-se la minimum riscurile utilizării unei monede unice.

---

[1] *D.D. Şaguna*, Tratat de drept financiar şi fiscal, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001, p. 482.
[2] http://www.ecb.int/pub/html/index.en.html

În conformitate cu art. 108 al Tratatului UE, fiecare stat membru a trebuit să asigure compatibilitatea legislației sale naționale, inclusiv a statutului băncii sale naționale, cu tratatele UE și statutul SEBC. Una dintre mențiuni este aceea că statutele băncilor naționale trebuie să prevadă, în mod special, că durata mandatului de guvernator este de minim 5 ani.

BCN pot deschide conturi pentru instituțiile de credit și pentru alți participanți la piață și pot să accepte active drept garanție, inclusiv titluri în cont curent.

Băncile centrale naționale sunt autorizate să efectueze operațiile în legătură cu îndeplinirea obligațiilor lor față de organizațiile internaționale. Orice alte operații cu rezervele valutare care rămân băncilor centrale naționale după transferul sumelor prevăzute către BCE și tranzacțiile efectuate de statele membre cu fondurile lor de rulment în valută sunt supuse autorizării, pentru a asigura coerența cu politica monetară și politica valutară a Uniunii Europene.

Venitul obținut de BCN, numit și „venit monetar", este egal cu venitul anual obținut din activele deținute în contrapartidă cu masa monetară aflată în circulație și din depozitele constituite de instituțiile de credit și este repartizată la sfârșitul fiecărui exercițiu financiar. Aceste active sunt stabilite de băncile centrale naționale, în conformitate cu orientările generale adoptate de Consiliul guvernatorilor (art. 32 din statutul SEBC).

Suma veniturilor monetare ale BCN este repartizată între ele, proporțional cu părțile vărsate la capitalul BCE, sub rezerva oricărei alte decizii luate de Consiliul guvernatorilor. Compensarea și decontarea soldurilor care provin din repartiția venitului monetar se efectuează de BCE, în conformitate cu orientările stabilite de Consiliul guvernatorilor.

Articolul 14.4 al Protocolului stipulează că băncile centrale naționale pot îndeplini și alte funcții, în afara celor menționate de statutul SEBC, cu excepția cazului în care Consiliul guvernatorilor decide, cu o majoritate de două treimi din voturile exprimate, că aceste funcții nu contravin cu obiectivele și sarcinile SEBC.

O funcție importantă a BCN este aceea de supraveghere a sistemelor bancare naționale, inclusiv a piețelor financiare. În principiu, normele de drept european primar care reglementează activitatea bancară și de creditare sunt stabilite la nivelul Uniunii prin directive. Supravegherea bancară și a piețelor adiacente este acordată autorităților naționale.

O altă funcție exercitată de BCN este aceea de trezorier al administrației publice, întrucât băncile naționale execută plățile în contul statului respectiv, inclusiv cele legate de administrarea datoriei publice. BCN administrează patrimoniul imobiliar și de gestionare a fondurilor de pensie ale personalului băncii. Tot BCN se ocupă de tipărirea și emiterea noilor bancnote EURO.

BCN au și obligația de a aduna date și informații și de a elabora, pe baza acestora, statistici monetare și financiare. Băncile centrale sunt împrumutători de ultim resort ai instituțiilor bancare, ceea ce înseamnă că în situațiile de criză ele trebuie să se bazeze pe informații complete și corecte și pe relații de lucru bine stabilite, dacă doresc să acționeze rapid și în interesul nemijlocit al SEBC.

Secțiunea a 3-a. Politica monetară la nivelul Uniunii Europene

§1. Noțiunea de politică monetară

Cunoaşterea mecanismelor monetare, de credit şi bancare este premisa necesară pentru a stabili direcţiile de acţiune în domeniu; economia de piaţă a creat în timp mecanisme atât de eficiente, încât intervenţia statului în fiecare dintre direcţiile guvernate de politica financiară să se reducă, pe măsură ce funcţionarea pieţei se îmbunătăţeşte.

Finanţele publice sau relaţiile financiare sunt raporturi social-economice de formare şi repartizare, în formă bănească, ce apar în legătură cu constituirea şi utilizarea resurselor necesare funcţionării şi dezvoltării generale a societăţii.[1]

Reglementarea relaţiilor financiare potrivit necesităţilor, conţinutului şi cuprinsului finanţelor publice vizează:

- constituirea şi utilizarea fondului bugetar al statului;
- constituirea şi utilizarea fondurilor băneşti proprii ale instituţiilor publice;
- constituirea şi utilizarea fondului de asigurări sociale de stat şi a fondului de ajutor de şomaj;
- emisiunea monetară;
- circulaţia monetară cu numerar şi fără numerar;
- regimul juridic al valutelor;
- politica fiscală a statului;
- controlul financiar;
- organizarea şi funcţionarea aparatului financiar;
- organizarea şi funcţionarea aparatului bancar şi de credit.

Din cele zece dimensiuni concrete ale relaţiilor financiare care compun politica financiară a statului şi care au fost enumerate mai sus, emisiunea monetară, circulaţia monetară cu numerar şi fără numerar, regimul juridic al valutelor, dar şi organizarea şi funcţionarea aparatului bancar şi de credit configurează politica monetară a statului, latură fundamentală a politicii financiare, în general.

Politica monetară poate fi definită ca o componentă a politicii economice ce vizează influenţarea evoluţiei masei monetare şi a ratelor dobânzilor şi, prin acestea, a inflaţiei, creşterii economice, forţei de muncă şi a ratei de schimb.[2] Politica monetară îşi propune să acţioneze cu caracter global asupra preţurilor, nivelului de activitate din economie, gradului de utilizare a forţei de muncă, echilibrului extern.

Această acţiune se exercită prin intermediul agregatelor monetare şi de credit, rata dobânzii şi rata schimbului, toate la un loc, denumite obiective intermediare; aceste obiective constituie obiectul mediat sau indirect al politicii monetare.

Pentru utilizarea acestor obiective intermediare, autorităţile monetare dispun de mecanisme de acţiune conferite lor prin lege. Din moment ce băncile sunt dotate cu puterea de a crea cea mai mare parte a masei monetare, ele ne apar ca fiind dotate cu

---

[1] *D.D. Şaguna,* Drept financiar şi fiscal, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 69.
[2] *J.-P. Faugere,* Moneda şi politica monetară, Ed. Institutului European, Iaşi, 2000, p. 57.

o putere considerabilă, deoarece gestionează o resursă economică de tip special: moneda. Puterea băncilor este, în acelaşi timp,

- macroeconomică, prin volumul monedei create;
- macroeconomică, prin opţiunile de orientare a creditelor, ele influenţând activitatea economică;
- microeconomică, în relaţiile cu clientela.[1]

Politica monetară este o componentă esenţială a politicii economice. Prin măsurile specifice pe care le promovează, autorităţile monetare încearcă să regleze nivelul cererii globale din economie, influenţând nivelul lichidităţii, condiţiile de acordare şi disponibilitatea creditului în economie.

Elementele ce definesc politica monetară sunt grupate astfel:[2]

- teoriile economice, care au creat cadrul intervenţiei statului, prin intermediul banilor şi mersul gândirii monetariste, în diferite perioade istorice;
- obiectivele politicii monetare, având în vedere diversitatea remarcabilă, chiar în lumea contemporană, a acestor obiective: echilibrul monetar, echilibrul economic general, stabilitatea monedei naţionale, stabilitatea preţurilor, stimularea activităţii economice etc.;
- instituţiile care stabilesc obiectivele politicii monetare (Parlament, Guvern, bancă centrală); se remarcă astăzi tendinţa de a stabili obiectivele politicii monetare printr-un text neechivoc de lege, pentru eliminarea posibilităţii de a interpreta într-o manieră diferită actul normativ-cadru;
- reglementările, instrumentele şi mecanismele de transmitere ale politicii monetare, care pot fi grupate în domeniile cunoscute ale intervenţionismului monetar (controlul masei monetare, operaţiunile de piaţă, rezerve minime obligatorii ale băncilor, rezervele internaţionale de aur şi valută convertibilă, cursul de schimb, supravegherea bancară etc.);
- integrarea politicii monetare în celelalte mari grupe ale politicii economice (politicile fiscal-bugetare, politicile de control al veniturilor, politicile industriale şi specifice ale statelor etc.) şi formularea mixului de politici economice;
- corelarea politicii monetare a unui stat cu politicile altor state şi formularea politicii monetare în planul organismelor regionale (Uniunea Europeană şi Banca Centrală Europeană) şi organismelor internaţionale (FMI), pentru realizarea echilibrului monetar intern, extern şi internaţional.

§2. Obiectivele politicii monetare europene

Impactul politic al introducerii euro asupra dezvoltării ulterioare a ţărilor membre ale eurozonei poate fi anticipat cu un grad mare de incertitudine. Euro promite creşterea integrării în plan politic, inclusiv coordonarea politicilor economice, odată ce puterile suverane ale statelor sunt cedate în favoarea autorităţilor şi instituţiilor

[1] *V. Turliuc*, Politici monetare, Ed. Polirom, Iaşi, 2002, p. 78.

[2] *M. Isărescu*, Reflecţii economice, Academia Română, Centrul Român de Economie Comparată şi Consensuală, Bucureşti, 2001, p. 169.

unice la nivel comunitar. Dată fiind importanţa monedei unice, este firească pentru activitatea autorităţilor monetare ale eurozonei să continue politica monetară de asistenţă şi sprijin în scopul integrării altor state membre ale uniunii, dar nemembre ale eurosistemului.[1]

Obiectivele politicii monetare trebuie să fie integrate în cadrul mai larg al politicii economice, de performanţele fiecărui grup de politici depinzând succesul ansamblului. În literatura de specialitate, au fost identificate obiective **principale**, sau **finale**, dar şi obiective **intermediare**.[2]

În privinţa obiectivelor finale urmărite de politica monetară, accentul este pus, în general, pe lupta împotriva inflaţiei, deşi obiectivele macroeconomice ale politicii monetare sunt creşterea economică, deplina ocupare a forţei de muncă, echilibrul balanţei de plăţi şi stabilitatea preţurilor.

Cu toate acestea, în cursul anilor '80 s-a generalizat, în mod progresiv, ideea după care prioritatea trebuie să aparţină luptei contra inflaţiei. Tratatul de la Maastricht ilustrează această evoluţie, precizând, expres şi fără echivoc, că obiectivul principal al politicii monetare şi al politicii de schimb unic este de a menţine stabilitatea preţurilor şi, fără a prejudicia acest obiectiv, de a susţine politicile economice generale ale comunităţii.

Această prioritate poate fi interpretată prin prisma tezelor monetariste, care consideră că lupta împotriva inflaţiei constituie obiectivul principal al politicii economice şi că cel mai bun mijloc de a lupta împotriva inflaţiei constă în a acţiona asupra emisiunii de monedă.

Stabilitatea monetară exprimă posibilitatea menţinerii puterii de cumpărare (indiferent de forma la care ne referim, respectiv puterea de cumpărare a populaţiei, puterea de cumpărare a unei unităţi monetare sau puterea de cumpărare a monedei naţionale faţă de cele străine) la intervale de timp diferite.[3] În condiţiile economiei de piaţă, o putere de cumpărare stabilă se atinge odată cu echilibrul care trebuie să existe între cererea solvabilă şi producţia de bunuri şi servicii oferite de piaţă. De aceea, preocuparea pentru asigurarea stabilităţii puterii de cumpărare este strict legată de stabilitatea preţurilor, în legătură strânsă, aşadar, cu noţiunea de inflaţie.

Prioritatea acordată luptei contra inflaţiei impune analiza atentă a cel puţin două aspecte:

- inflaţia nu este numai un fenomen monetar şi pot fi utilizate şi alte metode pentru a lupta împotriva efectelor ei, nu doar mecanismele de ordin monetar;
- masa monetară nu are influenţă numai asupra preţurilor, ci şi asupra mărimilor reale ale economiei, asupra forţei de muncă şi asupra producţiei. Prin urmare, o politică restrictivă poate contribui la încetinirea creşterii preţurilor, dar şi să favorizeze o încetinire sau o scădere a producţiei şi a forţei de muncă. Politica monetară poate fi mobilizată pentru a stimula creşterea economiei.

---

[1] *P. Christiansen,* The Exchange Rate Regime Between Euroland and Other European Countries, în volumul „International Monetary Law. Issues for the New Millennium", Oxford University Press, 2000, p. 228.

[2] *J.-P. Faugere,* op. cit., p. 59.

[3] *D.D. Şaguna,* Tratat de drept financiar şi fiscal, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001, p. 88.

Stabilitatea preţurilor nefiind direct sub controlul politicii monetare, se definesc obiective intermediare, în scopul realizării acestei stabilităţi.

Primul obiectiv intermediar este **stabilitatea ratelor de schimb**. Într-adevăr, o depreciere a monedei favorizează puseurile inflaţioniste. Astfel, conducătorii francezi au încercat din 1982-1983 să substituie cercului vicios inflaţie- depreciere o politică ce asociază deflaţia cu o monedă puternică. Acest obiectiv este consacrat prin apariţia francului în zona de parităţi fixe ale Sistemului Monetar European (SME).

Al doilea obiectiv intermediar se referă la mărimea **cantităţii de monedă în circulaţie**, în măsura în care o creştere excesivă a bunurilor monetare constituie o condiţie permisivă a inflaţiei. Problema este deci cea a alegerii agregatului monetar, căruia i se determină şi i se afişează creşterea dorită. Anunţarea unui obiectiv de creştere a masei monetare este considerată a influenţa comportamentul agenţilor economici.

Nivelul **ratei dobânzilor** este tot un obiectiv intermediar, dar el joacă un rol contradictoriu: un nivel ridicat al dobânzii permite reglarea masei monetare şi susţinerea monedei, iar un nivel scăzut stimulează creşterea economică şi forţa de muncă.

Politica monetară vizează să acţioneze asupra masei monetare, însă nu este uşor să se influenţeze direct volumul de emisiune de monedă. Variaţiile masei monetare datorate operaţiunilor cu exteriorul se supun multiplilor factori care scapă, în esenţă, autorităţilor monetare. Politica monetară reglează, aşadar, masa monetară prin intermediul creditului, fie prin acţiune directă, fie prin acţiune indirectă.

Acţiunea directă constă în a influenţa direct volumul creditului distribuit, blocându-l la un nivel determinat, sau fixându-i o normă maximă de progresie. Se realizează astfel operaţiunea de încadrare a creditului.

Acţiunea indirectă se concentrează asupra factorilor care influenţează nivelul creditului şi, prin aceasta, nivelul masei monetare. Cererea de credit depinde de costul creditului, respectiv de rata dobânzii. Agenţii economici au o cerere de credit cu atât mai importantă cu cât rata dobânzii este mai scăzută. Modificând rata dobânzii se acţionează implicit asupra cererii de credit, asupra volumului de credit şi deci asupra masei monetare. Rata de intervenţie a băncii centrale pe piaţa monetară are, astfel, influenţă directă asupra cererii de credit şi indirectă asupra masei monetare.

Acţiunea indirectă asupra ofertei de credit se mai poate realiza şi prin intermediul lichidităţii bancare. Oferta de credit a băncilor este legată de cantitatea de monedă deţinută de către bănci. Băncile, pentru a crea monedă, au nevoie de moneda băncii centrale, care poate acţiona în două moduri:

- fie asupra cererii de monedă, făcând să varieze rezervele obligatorii pe care băncile trebuie să le constituie la banca centrală, fie asupra alimentării cu monedă de la banca centrală;
- făcând accesul băncilor mai mult sau mai puţin uşor la moneda centrală.

Prin acest mecanism, autorităţile monetare impun băncilor deţinerea de rezerve neremunerate de banca centrală, într-o proporţie fixată, în raport cu depozitele şi/sau eventual cu creditele. Există, din acest moment, o legătură directă între moneda scripturală gestionată de către bănci (depozitele care figurează la pasivul lor) şi nivelul de monedă pe care ele îl deţin (cont curent ce figurează la activul lor). Această legătură instituţională vine să completeze nevoia de monedă care se naşte

din diferite scurgeri de monedă. Băncile au nevoie de lichidităţi pentru a face faţă cererilor de conversie a propriei lor monede în bancnote, în monede provenind de la alte bănci sau în devize.

Rezervele obligatorii constituie deci un atribut al politicii ratei dobânzii. Când autorităţile monetare măresc rata rezervelor obligatorii, băncile trebuie fie să-şi reducă depozitele, fie să-şi mărească rezervele. Graţie rezervelor obligatorii, autorităţile monetare influenţează cererea de lichidităţi şi, cu ajutorul ratelor dobânzii, ele influenţează oferta de lichidităţi.

De altfel, rezervele obligatorii au un efect direct asupra costului creditului. Cele două tipuri de resurse de lichidităţi ale băncilor (resursele colectate de pe pieţe şi resursele din depozitele pe care le au în gestiune) au drept corespondent în activ, pe de o parte, creditele, iar, pe de altă parte, rezervele obligatorii. Cu cât partea de active neremunerată reprezentată de rezervele obligatorii este mai ridicată, cu atât băncile au tendinţa de a mări ratele dobânzii asupra creditelor pe care le acordă.

§3. Banca Centrală Europeană – unic titular al dreptului de a realiza politica monetară unică

Ca toate celelalte forme de politică economică, politica monetară îşi urmăreşte obiectivele fundamentale prin prisma obiectivelor intermediare. Activitatea Băncii Centrale Europene (BCE) respectă acest raţionament logic în momentul exercitării atribuţiilor sale statutare.

Conform Tratatului de la Maastricht, obiectivul principal (final) al politicii monetare avut în vedere de BCE trebuie să fie **stabilitatea preţurilor**, care este definită ca o creştere anuală a Indicelui Amortizat al Preţurilor de Consum (IAPC) pentru zona euro mai mică de 2%.

Designul adecvat al instituţiilor monetare este un subiect foarte important pentru ţările în tranziţie şi dezvoltare. Există un larg consens asupra ideii că stabilitatea preţurilor este primul obiectiv al politicii monetare.[1]

Puterea politică nu are posibilitatea de a stabili, în mod direct, nivelul anumitor indicatori economici. De exemplu, în cazul ratei şomajului, aceasta depinde de diferite variabile, cum ar fi nivelul de cerere de forţă de muncă, costurile salariale şi nevoia reală de forţă de muncă. Scăderea ratei şomajului este posibilă deci ca obiectiv principal, numai prin acţionarea asupra factorilor sau obiectivelor cu caracter intermediar. Autorităţile monetare vor putea influenţa rata şomajului prin costul creditului, reducând rata dobânzilor şi stimulând volumul de activitate al potenţialilor angajatori.

Mecanismul de transmitere a politicii monetare este termenul utilizat pentru a desemna acţiunea comună a diferitelor canale sau metode prin care politica monetară acţionează asupra producţiei şi asupra nivelului preţurilor.[2]

---

[1] *J. de Haan şi H. Berger,* How to tie your hands: a currency board versus an independent central bank, Edward Elgar Publishing Limited, Great Britain, 2003, p. 156.

[2] *G. Jacoud,* Le systeme monetaire et financier europeen. La monnaie dans la zone Euro, Nathan, Paris, 2005, p. 155.

În principal, mecanismul de transmitere a politicii monetare comportă două faze:

- în prima fază, au loc modificări la nivelul ratei dobânzilor sau asupra masei monetare, ceea ce angajează schimbări asupra pieței de capital;
- în a doua fază, aceste schimbări antrenează modificări asupra cheltuielilor nominale în activitatea particularilor, dar și în activitatea întreprinderilor de producție sau de prestări servicii.

În urma introducerii euro, state membre ale Uniunii Monetare Europene (UME) au renunțat la controlul politicii monetare, cedând prerogativele către BCE și SEBC.

Definirea stabilității prețurilor plecând de la o aparentă contradicție, o creștere „mai mică de 2%" este interpretată astfel:

- ținând cont de dificultatea măsurării precise a variațiilor în timp, BCE a preferat să opereze nu cu o țintă fixă, din punct de vedere al îndeplinirii obiectivului, ci cu una tip bandă (0-2%). În acest sens, orice rată a inflației sub 2% trebuie apreciată, din punct de vedere al îndeplinirii obiectivului final de politică monetară, ca un succes;
- autoritățile monetare nu au avut în vedere deflația ca o alternativă la inflație; reducerea generalizată și prelungită a prețurilor, deflația, trebuie evitată la fel de mult ca și inflația, nefiind compatibilă cu stabilitatea prețurilor[1];
- în stabilirea unei strategii concrete de politică monetară, BCE a preferat să nu folosească, drept obiective intermediare, cursul de schimb, rata dobânzii sau venitul nominal, fiecăruia în parte putându-i-se reproșa unele incoveniente;
- cursul de schimb a fost considerat nepotrivit, ținând cont de dimensiunea zonei euro și de faptul că, în general, pentru mai multe dintre băncile naționale evoluția cursului valutar nu reprezenta principala preocupare a politicii monetare;
- rata dobânzii a fost considerată nepotrivită, întrucât identificarea ratei reale de echilibru ce asigură stabilitatea prețurilor este dificil de determinat;
- venitul nominal, deși clar definit și cu un rol important în asigurarea stabilității prețurilor, a fost apreciat ca dificil de controlat în cazul Eurosistemului, sporind astfel gradul de incertitudine asupra inflației inițiale în economie;

Au fost avute în vedere alte două obiective intermediare:

1. utilizarea unui agregat monetar – determinarea unei valori de referință, în termeni cantitativi, pentru creșterea unui agregat monetar (M3) pe termen mediu;
2. o rată a inflației anticipată – evaluarea, pe baza mai multor indicatori, a perspectivelor inflației.

Astfel, s-a realizat, de fapt, un compromis între practicile unor țări membre UE[2], țări ca Franța sau Germania preferând politica monetară axată pe supravegherea masei monetare, în timp ce Marea Britanie, Spania sau altele apreciau ca oportună urmărirea directă a obiectivului final, al stabilității prețurilor.

Structura celor trei agregate monetare utilizate în zona euro este prezentată în tabelul următor:

---

[1] *M. Isărescu,* Reflecții economice, Academia Română, Centrul Român de Economie Comparată și Consensuală, Ed. Expert, București, 2001, p. 183.

[2] *Papadia Francesco; Santini Carlo,* La Banque Europeenne, Banque Editeur, Paris, 1999, p. 114.

Componenta masei monetare	M1	M2	M3
Numerar în circulaţie (bancnote şi monede)	X	X	X
Depozite la vedere (overnight)	X	X	X
Depozite la termen cu durată prestabilită (până la 2 ani)		X	X
Depozite rambursabile (cu preaviz de până la 3 luni)		X	X
Operaţiuni reversibile/repo (de cesiune temporară)			X
Titlurile de participaţie la fondurile de investiţii monetare şi titluri ale pieţei monetare			X
Titluri de creanţă (obligaţiuni) cu durată de până la 2 ani			X

Tabelul nr. 6: Structura celor trei agregate monetare utilizate în zona euro[1]

Pentru aplicarea politicii monetare în zona euro, BCE a fost nevoită, în prealabil, să aibă în vedere o armonizare a definiţiilor şi componentei agregatelor monetare în toate ţările participante. La momentul alegerii strategiei de politică monetară pentru viitorul monedei unice, Institutul Monetar European, precursorul BCE, a avut în vedere următoarele principii:

1. eficienţa măsurilor: măsurile luate de SEBC trebuie să vizeze obiectivul stabilităţii preţurilor;

2. transparenţa obiectivelor: publicul trebuie să fie informat în legătură cu aplicarea politicii monetare;

3. responsabilitatea pentru politica monetară adoptată: publicul trebuie să poată aprecia performanţele SEBC în menţinerea stabilităţii preţurilor;

4. corelarea cu independenţa SEBC: trebuie respectată independenţa politică a SEBC, aşa cum este prevăzută în Tratatul de la Maastricht;

5. continuitatea acţiunii: strategia de politică monetară adoptată trebuie să plece de la practicile (experienţa) ţărilor din zona euro, pentru a evita rupturile;

6. orientarea pe termen mediu: obiectivul stabilităţii preţurilor trebuie urmărit pe termen mediu, iar în cazul unor abateri pe termen scurt, nu trebuie aplicate măsuri stricte şi sistematice.[2]

Chiar dacă deciziile de politică monetară se iau la nivelul BCE, gestionarea politicii monetare unice este descentralizată, intrând ca şi înainte de 1999, în atribuţiile băncilor centrale naţionale. Pentru a putea aplica în mod unitar deciziile de politică monetară în întreaga zonă euro, au fost avute în vedere exigenţele egale pentru toate ţările în ceea ce priveşte instituţiile de credit care colaborează cu SEBC, activele eligibile în operaţiunile specifice şi implementarea unui sistem de plăţi uniform interbancar pe piaţa financiară europeană.

Conform art. 18.1 din Statutul SEBC şi BCE, creditele se acordă de către băncile centrale naţionale numai pe baza unor garanţii corespunzătoare.

Activele eligibile, agreate de Eurosistem, sunt structurate pe două categorii:[3]

---

[1] *Arcelli Mario*, L'economia monetaria e la politica monetaria dell'unione Europea, Ottava edizione, CEDAM, Padova, 2002, p. 31.

[2] www.ecb.int

[3] *O. Stoica*, op. cit., p. 70.

1. activele de „nivel 1" – cuprind titlurile de creanță negociabile care satisfac criteriile de eligibilitate definite de BCE pentru ansamblul zonei euro. În această categorie, intră, de exemplu, titluri ale datoriei publice sau ale unor emitenți privați „de primă mână".

2. activele de „nivel 2" – cuprind alte active negociabile sau nenegociabile care satisfac criteriile de eligibilitate fixate de BCN, cu acordul BCE. Rezultă că, în această categorie, în funcție de specificitatea fiecărei țări, vom întâlni un tip de active sau altul.

Ideea separării pe cele două categorii nu a fost una discriminatorie, ci dimpotrivă, a lăsat libertate de manifestare specificațiilor practicilor naționale, în condițiile în care activele, indiferent de nivel, sunt eligibile pentru oricare tip de operațiuni de politică monetară efectuate la nivel european.

Ținând cont de necesitățile băncilor, Eurosistemul a acceptat utilizarea transfrontalieră a garanțiilor (activelor) eligibile. Prin acest mecanism, o bancă poate împrumuta fonduri de la banca centrală a altui stat membru, unde își desfășoară activitatea, folosind drept garanție titlurile naționale încadrate ca active de nivel 2, recunoscute în țara de origine.

Având în vedere diversitatea sistemelor bancare din zona euro, în implementarea politicii monetare au fost alese drept bănci colaboratoare, în funcție de instrumentele de politică monetară folosite, instituții de credit care să corespundă anumitor criterii. Astfel, au fost stabilite următoarele reguli obligatoriu de respectat:

a) au acces la facilitățile permanente și pot participa la operațiunile de open market, prin procedura apelurilor de ofertă normale numai instituțiile de credit care sunt obligate să constituie rezerve obligatorii;

b) pentru a participa la operațiunile de reglaj fin, Eurosistemul poate selecta un număr limitat de participanți;

c) la operațiunile ferme, nu există restricții în privința participanților autorizați;

d) în cazul swap-urilor valutare, se apelează doar la participanții activi pe piața valutară.

Cu privire la sistemul de plăți TARGET, se cuvine să explicăm, mai întâi, faptul că TARGET este un sistem destinat efectuării transferurilor de plăți și compensări brute în timp real, automatizat, în plan transeuropean, creat la inițiativa băncilor centrale naționale din Uniunea Europeană. Denumirea TARGET semnifică *Trans-european Automated Real-Time Gross settlement Express Transfer,* adică sistem de transfer expres automatizat, transeuropean de decontări în timp real.

În mod practic, sistemul dă posibilitatea transferului monedei Băncii Centrale peste graniță, în condiții de durată similare cu cele ale transferului de monedă pe piața internă, asigurând fluxuri pulsatorii monetare puternice de-a lungul zilei operative. Fondurile transferate pot fi angajate în plăți peste graniță și pot reveni de câteva ori pe zi, fapt care facilitează derularea schimburilor economice și sprijină în ansamblu progresul relațiilor inter-comunitare.[1]

TARGET a fost constituit în vederea realizării următoarelor obiective:

---

[1] *Basno Cesar, N. Dardac,* Sisteme de plăți, decontări și compensări, Editura Didactică și Pedagogică, București, 2003, p. 207.

- pentru a facilita integrarea pieţii monetare a EURO şi rapida implementare a unei politici monetare unice;
- pentru a contribui la consolidarea şi eficienţa plăţilor în EURO;
- pentru a asigura un mecanism sigur şi flexibil pentru decontarea plăţilor pe bază brută în timp real, toate acestea contribuind la minimalizarea riscurilor în efectuarea plăţilor.

Iniţiat prin decizia Consiliului Institutului Monetar European (viitoarea BCE) în martie 1995, TARGET şi-a început activitatea la 4 ianuarie 1999, angajând 5000 de participanţi din întreaga Europă.[1]

Necesitatea unui sistem de plăţi şi compensări integrat, funcţional, la nivelul întregii Uniuni Europene este explicabil prin prisma importanţei derulării plăţilor în timp operativ şi în condiţii de maximă securitate; ea este accentuată de integrarea crescândă a pieţelor monetare naţionale şi de aplicarea politicii monetare unice. Într-o abordare minimalistă, sistemul prevede trei zone de armonizare a regulilor de drept bancar şi anume: nivelul de lichidităţi zilnice de care dispune fiecare instituţie de credit, orele de lucru cu clienţii şi politica de preţ pentru astfel de operaţiuni.[2]

Importanţa TARGET din perspectiva BCE şi a politicii monetare unice derivă din faptul că acesta nu este doar un canal pentru plata tranzacţiilor, ci şi un canal pentru ca o ţară să se îndatoreze sau să devină creditor pe piaţa interbancară, la nivel european, contribuind şi la distribuirea fondurilor pe termen scurt între ţări şi la convergenţa ratelor dobânzii overnight în zona euro[3].

De altfel, BCE a considerat oportună încurajarea băncilor în a utiliza sistemul TARGET, obligându-le să-l folosească pentru decontarea operaţiunilor efectuate cu Eurosistemul. Pentru îndeplinirea acestui deziderat, în ţările comunitare a fost necesară segmentarea sistemului de plăţi, ţinând cont de specificitatea operaţiunilor, separându-le pe cele de mare valoare de cele curente.

Astfel, operaţiunile de mare valoare, la nivel european, sunt preponderente, atât în ceea ce priveşte numărul lor, cât şi valoarea în ansamblu. Având drept obiectiv viramente de trezorerie, operaţiuni pe piaţa monetară şi cea valutară sau fiind derivate din livrările de titluri, este explicabilă preponderenţa lor.

În Franţa, de exemplu, raportul dintre numărul de operaţiuni de mare valoare şi mică valoare este de 1/1.000, iar în ceea ce priveşte valoarea operaţiunilor, raportul este de 1/30.000[4].

Participarea la sistem este deschisă tuturor instituţiilor de credit supravegheate, aşa cum au fost definite în Directiva de Coordonare Bancară 2002/12/EC a Parlamentului European şi a Consiliului European din 20 martie 2000. Ca participanţi

---

[1] Ibidem, p. 206.

[2] *B. Geva,* Bank Collection and Payment Transactions: Comparative Study of Legal Aspects, Oxford University Press, 2001, p. 210.

[3] *Arcelli Mario,* L`economia monetaria e la politica monetaria dell`unione Europea, Ottava edizione, CEDAM, Padova, 2002, p. 335-336.

[4] *Basno Cesar, Dardac Nicolae,* Integrarea monetar-bancară europeană, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2001, p. 49.

direcţi la TARGET acţionează automat toate instituţiile de credit participante la sistemele naţionale de decontare brută în timp real.[1]

Sistemul TARGET este compus din ansamblul sistemelor de decontare brută în timp real (RTGS) ale ţărilor UE, conectate între ele şi cu SEBC. În fiecare ţară UE, se păstrează sistemul naţional RTGS preexistent. Denumirile sistemelor naţionale componente TARGET se regăsesc în tabelul următor.

Ţara	Denumirea	Ţara	Denumirea
Austria	ARTIS	Italia	BI-REL
Belgia	ELLIPS	Luxemburg	LIPS-Gross
Danemarca	DEBES	Marea Britanie	CHAPS-euro
Finlanda	Bof-RTGS	Olanda	TOP
Germania	ELS	Portugalia	SPTG
Grecia	HERMES euro	Spania	SLBE
Franţa	TBF	Suedia	ERIX
Irlanda	IRIS		

Tabelul nr. 7: Sistemele naţionale TARGET în Uniunea Europeană

Aşadar, Eurosistemul foloseşte următoarele instrumente pentru atingerea obiectivelor sale de politică monetară:

1. operaţiunile de open market;
2. facilităţile permanente;
3. sistemul rezervelor minime obligatorii.

§4. Operaţiunile de open market

Operaţiunile de open market au rol important în implementarea politicii monetare a BCE, întrucât permit controlul ratelor dobânzii, influenţarea lichidităţii bancare şi pot da semnale privind orientările politicii monetare. Operaţiunile de open market sunt clasificate în patru subgrupe, astfel:

1. operaţiuni principale de refinanţare;
2. operaţiuni de refinanţare pe termen mai lung;
3. operaţiuni de reglaj fin;
4. operaţiuni structurale.

Eurosistemul utilizează, pentru efectuarea operaţiunilor de open market, cinci tipuri de instrumente tehnice şi două proceduri principale de lucru. Cele cinci instrumente tehnice de lucru principale sunt:[2]

1. operaţiunile reversibile (de cesiune temporară);
2. emisiunile de certificate ale BCE;
3. tranzacţii ferme (definitive);

[1] Ibidem, p. 208.
[2] www.ecb.int

4. swap-urile valutare;
5. atragerea de depozite pe termen fix.

Operaţiunile open market se pot derula prin:

- **Procedura apelurilor de ofertă**, care se adresează ansamblului băncilor. Prin această procedură, SEBC propune băncilor, în calitate de contrapartidă, lichidităţi pe baza unui calendar prestabilit;
- **Procedurile bilaterale**, care implică o bancă şi SEBC.

Operaţiunile open market, în funcţie de obiectiv, frecvenţă, proceduri şi pondere cuprind:

1. Operaţiunile principale de refinanţare, care constau în operaţiuni de cesiune temporară cu durată, de regulă, de două săptămani, dar şi cu frecvenţă săptămânală, fiind menite să ofere lichidităţi pieţei în mod regulat. Băncile centrale naţionale oferă finanţare prin procedura apelurilor normale (obişnuite) de ofertă, după un calendar prestabilit.

Această metodă reprezintă principalul canal de refinanţare al băncilor, rata dobânzii la care se efectuează, numită „rata directoare", indicând orientarea politicii monetare.

2. Operaţiunile de refinanţare pe termen mai lung, care constau în operaţiuni de cesiune temporară cu o durată sau cu scadenţă la trei luni şi frecvenţă lunară, prin ele oferindu-se lichidităţi suplimentare pieţei. Lichidităţile suplimentare se pot oferi şi prin intermediul apelurilor normale de ofertă, pentru termene mai lungi, pe baza unui calendar prestabilit.

Prin utilizarea acestor operaţiuni, BCE nu intenţionează să transmită semnale către piaţă.

3. Operaţiunile de reglaj fin, care constau, în principal, din operaţiuni de cesiune temporară. Acest tip de operaţiuni de open market utilizat de BCE nu pot lua şi forma operaţiunilor ferme de tipul tranzacţiilor definitive, swap-urilor valutare şi a atragerilor de depozite pe termen fix. Operaţiunile de reglaj fin se realizează, de regulă, prin procedura apelurilor de ofertă (rapidă) sau prin procedurile bilaterale. Prin intermediul operaţiunilor de reglaj fin, sunt atenuate mişcările nedorite ale ratei dobânzii, determinate de fluctuaţii neprevăzute ale lichidităţii bancare.

4. Operaţiunile structurale, care constau în emisiunea de certificate de datorie, în operaţiuni de cesiune temporară sau operaţiuni ferme. Acest tip de operaţiuni de open market realizate de BCE se derulează, de regulă, prin procedura apelurilor normale de ofertă (în cazul cesiunilor temporare şi a emisiunilor de certificate de datorie), şi prin proceduri bilaterale în cazul operaţiunilor ferme.

Prin folosirea lor, BCE urmăreşte modificarea pe termen mai lung a poziţiei nete a Eurosistemului faţă de sistemul bancar.[1]

§5. Facilităţile permanente

Al doilea instrument major al politicii monetare a BCE, facilităţile permanente, reprezintă relaţii permanente între băncile centrale naţionale şi instituţiile de credit,

[1] *O. Stoica*, op. cit., p. 74.

prin care zilnic sunt oferite sau retrase (absorbite) lichidități. Aceste operațiuni nu au un caracter sistematic, întocmai ca în cazul operațiunilor de open market.

Există două facilități permanente disponibile, ambele administrate de către băncile centrale naționale într-o manieră descentralizată:

1. facilitatea de credit marginal;
2. facilitatea de depozit (pe termen scurt).

1. prin **creditele marginale,** instituțiile de credit pot obține, pentru 24 de ore (*overnight*), lichidități de la BCN, contra unor active eligibile, la o rată a dobânzii care va deveni de referință pentru piața monetară în operațiunile pe termen scurt.

2. **depozitele pentru 24 ore** (de pe o zi pe alta/overnight) sunt făcute de către băncile interesate la băncile centrale naționale, la rate ale dobânzii care vor deveni minimum de referință pentru piața monetară.

Cele două facilități sunt propuse la rate ale dobânzii minime („prag") și, respectiv, maxime („plafon"), ratele dobânzii la depozite reprezentând un minimum de referință, iar cele la credite, un maximum de referință și formând împreună un interval de variație posibil sau admis („coridor").

Prin intermediul lor, sunt transmise în sistem orientările de politică monetară pe termen scurt. De regulă, cele două rate ale dobânzii încadrează rata dobânzii la operațiunile principale de refinanțare. Cele două facilități sunt complementare și sunt disponibile pentru oricare instituție de credit eligibilă, în măsura în care este interesată.

Nevoia de credite pentru 24 de ore sau disponibilitatea de a face plasamente pentru același termen poate fi pusă în legătură cu participarea băncilor pe piața interbancară și cu sistemele de plăți și compensări naționale sau cu sistemul TARGET. Astfel, la nivelul băncilor, la sfârșitul fiecărei zile, pot apărea poziții debitoare sau creditoare care să necesite resurse pe termene foarte scurte sau care să genereze disponibilități, funcție de relațiile pe piața interbancară la care banca respectivă a participat și funcție de poziția ocupată în acele relații.

§6. Sistemul rezervelor minime obligatorii

Prin acest sistem, se oprește stabilizarea ratei dobânzii pe piața monetară, creându-se sau amplificându-se nevoia structurală de refinanțare a instituțiilor de credit.

Sistemul rezervelor minime obligatorii aplicat de BCE prezintă următoarele caracteristici:[1]

1. Toate instituțiile de credit care activează în zona euro trebuie să se supună sistemului rezervelor minime obligatorii (incluzându-le atât pe cele rezidente, cât și pe cele nerezidente). Dacă filialele băncilor străine care activează în Eurozonă sunt supuse acestor cerințe, filialele în afara zonei euro ale unor instituții de credit rezidente în eurozonă nu fac subiectul acestor cerințe.

2. În prezent, rezervele obligatorii sunt stabilite la 2% din pasivele instituțiilor de credit cu scadență mai mică de doi ani, atât în euro, cât și în valute.

[1] www.ecb.int

3. Rezervele obligatorii sunt remunerate la o rată a dobânzii egală cu rata medie a dobânzii la operaţiunile principale de refinanţare, prin ponderea ratei cu numărul de zile ale lunii, în timp ce rezervele în exces nu sunt remunerate.

4. Sumele corespunzătoare rezervelor obligatorii trebuie menţinute în unul sau mai multe conturi la banca centrală a statului în care instituţia este înregistrată.

5. Îndeplinirea obligaţiilor în sarcina instituţiilor de credit se verifică lunar, pe baza mediei activelor zilnice deţinute în perioada de referinţă.

6. Perioada de menţinere a rezervei obligatorii începe pe data de 24 ale lunii şi se termină pe data de 23 ale lunii următoare.

7. În cazul în care o instituţie de credit nu reuşeşte să-şi îndeplinească obligaţiile privind constituirea rezervelor la nivelul cerut, poate fi sancţionată, pentru suma pentru care nu şi-a îndeplinit obligaţiile astfel:

a) plata unei amenzi până la 5 puncte procentuale peste rata dobânzii la operaţiunile de refinanţare marginală;

b) plata unei amenzi până la de două ori rata dobânzii la operaţiunile de refinanţare marginală;

c) constituirea unui depozit neremunerat pentru sumă de până la 3 ori mărimea sumei pentru care nu s-a îndeplinit obligaţia, pentru o perioadă nu mai mare decât cea în care instituţia a fost în neregulă;

d) suspendarea accesului instituţiei de credit la operaţiunile de refinanţare;

e) cerându-i-se să-şi îndeplinească obligaţiile privind rezervele obligatorii pe o bază zilnică.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul V
Bugetul Uniunii Europene

Secţiunea 1. Noţiunea şi importanţa conceptului de buget al UE

Funcţionarea comunităţilor europene şi a Uniunii europene, ca subiect distinct de drept în planul dreptului internaţional trebuie să răspundă exigenţelor legale create pentru existenţa unei persoane juridice, condiţia esenţială fiind existenţa unui patrimoniu, a unui capital care să sprijine acţiunile uniunii (ale comunităţilor). Acest patrimoniu, distinct de patrimoniul individual al membrilor Uniunii europene, comportă o analiză amănunţită cu privire la cele două dimensiuni ale sale, activ şi pasiv. Reflectarea cea mai fidelă a modului de constituire, gestionare, administrare şi valorificare a capitalurilor europene o reprezintă bugetul.

Bugetul general al UE este actul care prevede şi autorizează pentru fiecare exerciţiu ansamblul încasărilor şi plăţilor estimate necesare pentru funcţionarea Uniunii Europene. Într-o altă opinie[1], bugetul Uniunii Europene este acel act prin care se autorizează anual finanţarea ansamblului de activităţi şi de intervenţii comunitare, resursele necesare, priorităţile şi obiectivele stabilite.

Evoluţia sa de-a lungul timpului reflectă transformarea succesivă a construcţiei europene. În anul 1970, bugetul comunităţii a fost de 3,6 miliarde de scuzi (19 scuzi/locuitor/an) şi era constituit exclusiv din cheltuielile agricole, destinate realizării politicilor agricole comune. În anul 2000 bugetul UE a atins 93 de miliarde de euro (250 euro/locuitor/an), ceea ce a permis orientarea întregii palete de politici ale UE (cheltuieli agricole, dar şi ajutoare pentru dezvoltarea regiunilor, cheltuieli de cercetare, de educaţie, de formare şi cooperarea internaţională cu restul statelor etc.).

Mecanismele bugetare definite prin Tratatele de la Paris (1951) şi Roma (1957) au fost modificate de mai multe ori. Începând cu anii 1970, puterile Parlamentului European în materie bugetară au crescut în mod progresiv. Procedura a făcut obiectul unei reforme profunde în 1988, în vederea atingerii următoarelor obiective:

- furnizarea către UE a resurselor care să îi permită asigurarea funcţionării sale cu un plafon total al resurselor proprii exprimat în fiecare an ca procent din venitul naţional brut comunitar;
- garantarea disciplinei bugetare (creşterea controlată a plăţilor) şi ameliorarea procedurii instaurând un echilibru interinstituţional între Parlamentul European, Consiliul UE şi Comisia Europeană;
- asigurarea unui mecanism al Fondurilor structurale eficace.[2]

Elementele de bază ale contribuţiilor şi cheltuielilor UE au fost stabilite în 1970, înainte de aderarea Marii Britanii. Când Marea Britanie a aderat, în 1973, s-a aflat în

---

[1] *F. Dumitru,* Construcţia europeană, Ed. Bibliotheca, Târgovişte, 2004, p. 50.
[2] *P. Brezeanu,* Finanţe europene, Ed. C.H. Beck, Bucureşti 2007, p. 156.

situația în care finanța un procent disproporționat al UE, primind mai puțin. Situația agriculturii din Regatul Unit a fost cauza acestei disproporții. Sectorul agricol deținea un procent relativ mic în economia Marii Britanii, în comparație cu celelalte state membre, astfel încât această țară a primit puține fonduri din cheltuielile UE pentru acest sector (3/4 din bugetul UE). Marea Britanie importa o mare parte din alimentele sale din alte țări care nu erau membre. Având în vedere că taxele pentru importurile din terțe țări mergeau în UE, Marea Britanie s-a aflat în situația de a fi un mare contribuitor net la buget.[1]

După mai mulți ani de dispute și plângeri din partea Marii Britanii, liderii UE au decis în cadrul întâlnirii din 1984 de la Fontanbleau să-i returneze 2/3 din contribuția netă. Nuanțele mai „aprinse" ale discuțiilor care au avut acest deznodământ au fost păstrate în gazetele momentului.[2]

Începând din 1988 s-au definit „perspective financiare care fixează un plafon și compoziția plăților pentru o perioadă plurianuală": pachetul Delors I (1988 – 1992), pachetul Delors II (1993 – 1999)[3]. Rezultatele pozitive ale acestui demers de raționalizare a bugetului au determinat instituțiile să semneze un nou acord în 1999 pentru perioada 2000 – 2006 (Agenda 2000) și un altul pe 17 decembrie 2005 pentru perioada 2007-2013. Diversele capitole de cheltuieli includ începând cu acest moment un plafon maxim care trebuie respectat de către toate instituțiile.[4]

Pentru a se ține seama de cerințele de simplificare legislativă și administrativă, precum și în vederea asigurării unei rigori accentuate în gestiunea finanțelor europene, s-a conturat ideea reformulării regulamentului financiar din 1977. Tratatul asupra Uniunii europene a adus modificări importante asupra regulilor bugetare, dar nu fundamentale.[5] Astfel, art. 268 reafirmă principiul înscrierii obligatorii a tuturor cheltuielilor și veniturilor în buget, principiul anualității și principiul echilibrului bugetar, respectând textul mai vechi. În completare, tratatul prevede că toate cheltuielile administrative în legătură cu politica externă și de securitate dar și pentru justiție și afaceri interne vor trebui prevăzute în bugetul general al UE.

Dispozițiile din tratate în materie bugetară se completează cu o serie de prevederi incluse în actele interinstituționale, acte care au ca principal obiectiv limitarea riscurilor unor conflicte bugetare între Comisie, Consiliu și Parlamentul european. Au fost adoptate în acest scop:

- Declarația comună din 30 iunie 1982, care a adus precizări importante în ceea ce privește procedura bugetară, definind și clasificând cheltuielile obligatorii și cheltuielile facultative. Această distincție are mare importanță deoarece, așa cum

---

[1] *R. Baldwin, Ch. Wyplosz,* Economia integrării europene, Ed. economică, București, 2006, p. 82.

[2] Conform unui articol publicat de Herald Tribune în data de 8 octombrie 1998 sub semnătura lui Barrz Jones, fostul prim-ministru britanic, doamna de fier Thatcher, a trântit poșeta de masă și a strigat la ceilalți lideri: «Îmi vreau banii înapoi!».

[3] Consiliul European de la Edinburgh, octombrie 1993.

[4] *D. Varela,* Guvernarea Uniunii Europene, Institutul european, București, 2008, p. 73.

[5] *J. Rideau,* Droit institutionnel de l'Union et les communautes europeennees, Paris 1999, p. 642.

vom analiza în secţiunile următoare, delimitează împărţirea competenţelor cu privire la stabilirea cheltuielilor între Consiliu şi Parlament;

- Acordul interinstituţional din 29 octombrie 1994 privind disciplina bugetară şi ameliorarea procedurii bugetare, care a reînnoit şi înlocuit Acordul încheiat la 29 iunie 1988 de către Consiliu, Comisie şi Parlament. Acest acord a vizat planificarea şi gestiunea cheltuielilor pentru intervalul 1993-1999;

- Declaraţia comună din 6 martie 1995 privind inserarea dispoziţiilor financiare în acte legislative;

- Acordul interinstituţional din 6 mai 1999 privind disciplina bugetară şi ameliorarea procedurii bugetare; acest act normativ nu aduce modificări de substanţă, dar prezintă avantajul prezentării într-un text unic a tuturor principiilor şi regulilor fixate prin alte texte normative;

- Convenţia privind viitorul Europei[1] a propus o modificare a procedurii bugetare care elimina diferenţa artificială dintre cheltuielile obligatorii şi cele neobligatorii.

De fapt, procedura lasă ultimul cuvânt în seama Parlamentului, aşa cum se întâmpla până atunci cu cheltuielile neobligatorii, chiar dacă prin noua procedură Parlamentul avea nevoie de o majoritate de trei cincimi. În lipsa acestei majorităţi, versiunea Consiliului prevala. Poate din acest motiv, împreună cu necesitatea de a simplifica procedurile de luare a deciziilor, Conferinţa Interguvernamentală a optat pentru modificarea anteproiectului Convenţiei, creând astfel o nouă procedură bugetară care se aseamănă în mare măsură cu procedura legislativă de codecizie, în care ambii legislatori europeni trebuie să aprobe rezultatul final. Acest proiect este cel care a conturat procedura bugetară la nivelul Uniunii.

Regulamentul financiar cu privire la bugetul general al UE cuprinde 3 părţi, organizate în 17 titluri, care tratează în detaliu operaţiunile de venituri şi cheltuieli, auditul, fondurile speciale şi acţiunile externe. Deşi relativ amplu (188 de articole, aproape fiecare incluzând mai multe alineate), acest regulament se limitează la enunţarea principiilor generale şi a normelor de bază care reglementează întregul sector bugetar prevăzut de tratat, în timp ce dispoziţiile de aplicare se regăsesc în Regulamentul (CE, EURATOM) nr. 3342/2002 al Comisiei din 23 decembrie 2002.[2]

Astfel, bugetul general al Comunităţilor europene este reglementat prin Regulamentul financiar (CE, EURATOM) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002, modificat substanţial prin Regulamentul nr. 1995/2006 al Consiliului din 13 decembrie 2006 şi prin Regulamentul (CE) nr. 1525/2007 al Consiliului. La 17 decembrie 2007, şefii de stat şi de guvern ai ţărilor membre au ajuns la un acord asupra perspectivelor financiare pentru perioada 2007 – 2013, cu o sumă de 862,4 miliarde de euro pentru această perioadă, UE va putea continua să îşi finanţeze acţiunile într-o Europă lărgită.

Într-un *sens general*, prin **bugetul UE** se înţelege actul care prevede şi autorizează în fiecare an veniturile şi cheltuielile bugetare. Dreptul bugetar comunitar

---

[1] Consiliului European de la Laeken din 15 decembrie 2001.

[2] Acest regulament a fost modificat succesiv prin Regulamentul (CE, EURATOM) nr. 1261/2005 al Comisiei din 20 iulie 2005, Regulamentul (CE, EURATOM) nr. 1248/2006 al Comisiei din 7 august 2006 şi Regulamentul (CE, EURATOM) nr. 478/2007 al Comisiei din 23 aprilie 2007.

cuprinde ansamblul regulilor privind întocmirea proiectului de buget, aprobarea bugetului, executarea acestuia şi controlul execuţiei bugetare.

La baza acestor reguli stau de fapt principii bugetare inspirate din dreptul bugetar intern.

Secţiunea a 2-a. Principiile bugetare la nivelul bugetului central al UE

Conform titlului II, partea I din regulament, bugetul general al UE se întocmeşte şi se execută cu respectarea următoarelor principii: principiul unităţii, principiul exactităţii bugetare, principiul echilibrului, principiul unităţii de cont, principiul universalităţii, principiul specificităţii, principiul bunei gestiuni financiare şi principiul transparenţei.

§1. Principiul unităţii şi al adevărului bugetar

Regula unităţii rezultă din art. 268 TCE care prevede că „toate veniturile şi cheltuielile Comunităţii care se raportează la acelaşi exerciţiu bugetar trebuiesc înscrise în buget". Obligaţia de a înregistra într-un document unic ansamblul operaţiunilor privind veniturile şi cheltuielile uniunii garantează transparenţa acestor operaţiuni, care trebuiesc apreciate de o manieră globală şi exhaustivă.[1]

Acest principiu, consacrat în doctrina de specialitate atât sub denumirea de principiu al adevărului bugetar, cât şi principiu al exactităţii bugetare[2], se referă la faptul că ansamblul încasărilor şi plăţilor trebuie să se găsească într-un singur document bugetar, în vederea asigurării unui control eficace al condiţiilor de utilizare a resurselor europene. Bugetul trebuie să prevadă şi să autorizeze toate veniturile şi cheltuielile, regulamentul cuprinzând prevederea expresă că nu se colectează venituri şi nu se efectuează cheltuieli decât dacă sunt înregistrate într-o linie din buget.

Anumite fonduri financiare ale comunităţilor dispun de un regim particular, cum este cazul Fondului european de dezvoltare (FED), alimentat direct prin contribuţiile statelor membre după o un criteriu (cheie) care se regăseşte în PNB sau organismele descentralizate ale Comunităţii (agenţii europene), care dispun de propriul lor buget şi primesc pentru majoritatea dintre ele subvenţii în sarcina bugetului.

FED este finanţat din contribuţiile statelor membre. El este prevăzut cu un regim financiar autonom şi administrat de un comitet director după anumite proceduri specifice. Motivul pentru care intervenţiile FED nu au fost înscrise în bugetul general al UE este de ordin politic, deoarece statele membre nu doresc să facă publice sumele acordate cu titlu de ajutor statelor în curs de dezvoltare. Identificarea participării

[1] *N. Neagu,* Fraudarea bugetului comunitar, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2008, p. 31.
[2] *P. Brezeanu,* Finanţe europene, Ed. C.H. Beck, Bucureşti 2007, p. 156.

financiare a fiecărui stat membru nu ar fi posibilă dacă ansamblul subvenţiilor ar fi consolidat în bugetul general al Uniunii.[1]

Operaţiile de acordare de împrumuturi efectuate în cadrul EURATOM şi CEE nu se regăsesc de asemenea în bugetul UE, ceea ce permite să nu fie făcute publice cererile de împrumut autorizate de parlamentul european.

Consiliul a adăugat acestui principiu pe cel al adevărului (veridicităţii) bugetar, care impune autorităţii bugetare de a nu înscrie decât creditele care vor putea în mod real să fie executate.

Principiul unităţii bugetare presupune cuprinderea tuturor informaţilor privind veniturile şi cheltuielile necesare UE într-un document (buget – art. I-53 din Tratatul instituind o Constituţie pentru Europa) cu scopul de a permite o mai bună apreciere a finanţelor europene în raport cu instituţiile responsabile de gestionarea lor. În realitate, pe parcursul dezvoltării UE, niciodată nu a existat un singur buget, ci un ansamblu de bugete. Sub denumirea buget general se reunesc în principal două mari categorii:

- bugete distincte destinate acoperirii cheltuielilor bugetare generale;
- bugete anexe (bugete satelit) ale bugetului general al UE – sunt bugete constituite şi înfăptuite de unele persoane juridice distincte de CE, dar care se află în strânsă legătură cu UE deoarece sunt implicate în realizarea unor politici comunitare comune.

Această situaţie nu a fost interpretată ca o abatere de la caracterul imperativ al principiului unităţii, deoarece ideea reglementării este că ansamblul încasărilor şi plăţilor trebuie să se găsească într-un singur document bugetar, în vederea asigurării unui control eficace al condiţiilor de utilizare a resurselor europene şi nu priveşte un singur buget în sine. Existenţa mai multor bugete este justificată prin faptul că veniturile celorlalte bugete provin dintr-o activitate înscrisă în bugetul general al uniunii.

§2. Principiul anualităţii

Acest principiul este consacrat de art. 6 din Regulament, care cuprinde următoarea reglementare: „creditele înregistrate în buget se autorizează pentru un exerciţiu financiar care începe la 1 ianuarie şi se încheie la data de 31 decembrie".

Principiul anualităţii semnifică ataşarea operaţiunilor bugetare de un exerciţiu anual, pentru a facilita controlul activităţii desfăşurate de executivul european.

Principiul anualităţii se referă la faptul că veniturile şi cheltuielile bugetare trebuie aprobate pentru perioada exerciţiului bugetar (care corespunde anului calendaristic, cu unele excepţii reglementate expres). Pe parcursul exerciţiului bugetar, de regulă până în luna iulie, pot interveni o serie de legi bugetare rectificative. De asemenea, Consiliul European a stabilit că previziunile bugetare pentru fiecare exerciţiu bugetar trebuie de fapt să se încadreze în anumite previziuni plurianuale, respectiv trebuie să acopere o perioadă de trei exerciţii bugetare (conform intervenţiei Comisie europene).

---

[1] *N. Neagu*, Fraudarea bugetului comunitar, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2008, p. 31.

Dacă regula anualității ar fi strict respectată, toate alocările neutilizate în cursul unui exercițiu bugetar ar trebui anulate. Totuși, este deseori nevoie de acțiuni care se derulează dincolo de limita unui an calendaristic. Pentru a da o soluție eficientă acestei situații, art. 271 TCE prevede posibilitatea de a efectua raportarea alocărilor care vor putea fi folosite numai în exercițiul financiar următor. În acest caz, se utilizează noțiunea de credite disociate, care se descompun în credite de angajamente și credite de plăți:

- creditele de angajamente acoperă, în cadrul unui exercițiu în curs, costul total al obligațiilor juridice contractate pentru acțiuni a căror realizare se întinde pe mai mult de un exercițiu;
- creditele de plăți acoperă, până la concurența sumei înscrise în buget, plățile care decurg în executarea angajamentelor contractate în cursul exercițiului și/sau exercițiilor anterioare. Ele fac obiectul unei autorizări bugetare anuale.[1]

Derogări de la principiul anualității sunt vizate prin sistemul de reportare al creditelor:

- creditele neutilizate la finele exercițiului pentru care ele sunt înscrise sunt, ca regulă generală, anulate; cu titlu excepțional, ele pot fi reportate;
- creditele nedisociate corespunzătoare angajamentelor juridice contractate la încheierea exercițiului sunt reportate de drept numai în exercițiul următor;
- încasările afectate fac obiectul unui report de drept, orice excedent eventual asupra ansamblului de plăți efectuate în cursul unui exercițiu este reportat exercițiului următor.

Crizele bugetare care s-au succedat în cursul anilor '80 ai secolului trecut au impus realizarea unui mecanism care să garanteze disciplina bugetară pe termen mai lung decât un an calendaristic. Prin Agenda 2000 s-a propus programarea financiară plurianuală, adaptată noilor priorități ale uniunii. Încă din anul 1988, bugetul anual al uniunii era stabilit în respectul cadrului financiar pe termen lung („perspective financiare") care definește maximul anual de cheltuieli.[2]

Perspectiva financiară nu este numai un exercițiu de programare indicativă, reperele agreate de statele membre devin obligatorii pe perioada în curs. Până în prezent au fost elaborate mai multe perspective financiare, astfel: perspectiva financiară 1988-1992 (Pachetul Delors I), perspectiva financiară 1993-1999 (Pachetul Delors II), perspectiva financiară 2000-2006, perspectiva financiară 2007-2013.

În anul 1999, în cadrul negocierilor realizate de Agenda 2000 au fost adoptate și prioritățile viitoare ale uniunii, perspectivele financiare pentru 7 ani, acoperind perioada 2000-2006. Acest cadru a stabilit marile orientări bugetare pe mai mulți ani, de către Parlamentul european, ceea ce a ușurat adoptarea anuală a bugetului, care are nevoie și de acordul Consiliului european, ambele fiind considerate „autoritățile bugetare" ale UE. Pe de altă parte, instaurarea unei plafonări plurianuale ajută la controlul evoluției cheltuielilor UE.

Perspectivele financiare pentru perioada 2000-2006 indică evoluția creditelor care au fost și sunt acordate pentru lărgirea UE țărilor Central și est europene, fără a se lua

---

[1] *P. Brezeanu*, op. cit., p. 157.

[2] *F. Dumitru*, Construcția europeană, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2004, p. 50.

în calcul şi principalele priorităţi ale UE. Contribuţiile statelor membre la bugetul european (în raport cu nivelul PNB realizat de fiecare) au fost stabilite la nivelul PNB realizat în anul 1999.

În contextul european dificil al anului 2005, marcat de respingerea Constituţiei europene în Franţa şi Olanda, obţinerea rapidă a Acordului asupra perspectivei financiare a uniunii pentru perioada 2007-2013 a fost o urgenţă motivată de raţiuni politice, bugetare şi practice.

Acordul interinstituţional din 17 mai 2006 prevede un volum total al bugetului comunitar pentru perioada 2007-2013 de 864,3 milioane euro, echivalentul a 1,048% din venitul naţional brut al statelor membre. Cea mai mare parte a fondurilor este destinată politicii agricole comune (371,3 miliarde euro, din care 293 miliarde euro pentru plăţi directe şi măsuri de piaţă, iar restul de 78 miliarde euro pentru dezvoltarea rurală) şi politici regionale de coeziune (308 miliarde euro).[1]

Pentru a facilita absorbţia fondurilor structurale şi de coeziune, Consiliul European a stabilit introducerea unor mecanisme de flexibilizare a aranjamentelor financiare, care constau în mărirea de la doi la trei ani a duratei de finanţare a unui proiect, creşterea plafonului de cofinanţare europeană a proiectelor la 85%, includerea TVA-ului nerambursabil în categoria cheltuielilor considerate eligibile şi posibilitatea transferului voluntar a până la 20% din fondurile destinate plăţilor directe pentru agricultură către dezvoltarea rurală. O altă noutate se referă la crearea, la propunerea comisiei, a Fondului pentru ajustarea efectelor globalizării, cu o valoare anuală de 500 milioane euro.

În literatura de specialitate se apreciază că, de când se aprobă previziuni financiare pe mai mulţi ani, interesul politic al procesului bugetar anual a scăzut.[2]

Deşi există categorii de priorităţi stabilite la nivel multianual, bugetul european nu este un buget pe mai mulţi ani, atât timp cât procedura bugetară anuală continuă să fie obligatorie, pentru fixarea strictă a nivelului de cheltuieli şi fixarea lor pe capitole. În cazul unor cheltuieli noi neprevăzute, perspectiva financiară poate fi ajustată, cu toate că nu se poate depăşi limita stabilită prin bugetul multianual.

§3. Principiul echilibrului

Articolul 268 alin. 3 TCE prevede că „bugetul trebuie să fie echilibrat în ceea ce priveşte veniturile şi cheltuielile". Conform art. 14 alin. 1 din Regulament, veniturile şi cheltuielile din buget trebuie să fie în echilibru. Bugetul comportă aceeaşi sumă pentru încasări şi plăţi. Comunitatea nu este autorizată să recurgă la împrumut pentru acoperirea cheltuielilor sale, iar atunci când bugetul este finalizat, trebuie să existe un echilibru exact între încasări şi plăţi.

Presupune realizarea unei echivalenţe (egalităţi) relative între nivelul veniturilor şi cel al cheltuielilor bugetare. Ca o consecinţă a acestui principiu, proiectul bugetului UE trebuie supus aprobării într-o variantă perfect echilibrată. În cazul unui

---

[1] *N. Neagu*, Fraudarea bugetului comunitar, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2008, p. 49.
[2] *D. Varela*, Guvernarea Uniunii Europene, Institutul european, Bucureşti, 2008, p. 74.

deficit bugetar, este interzisă echilibrarea bugetului prin intermediul împrumuturilor. În cazul în care se înregistrează excedent bugetar, acesta trebuie inclus în bugetul exercițiului bugetar următor.

Bugetul comportă aceeași sumă pentru încasări și plăți. Comunitatea nu este autorizată să recurgă la împrumut pentru acoperirea cheltuielilor sale, atunci când bugetul este finalizat, există un echilibru exact între încasări și plăți.

În practică, bugetul general al UE respectă un echilibru strict la nivelul autorizării cheltuielilor, dar veniturile pot fi superioare sau inferioare cheltuielilor la nivelul execuției bugetare. Bugetul este, prin definiție, un plan previzionar, atât pentru încasări cât și pentru plăți. Este așadar destul de probabil ca executarea să se abată de la previziune, două situații fiind posibile:

- soldul este pozitiv (excedent bugetar) este situația cea mai întâlnită în ceea ce privește bugetul UE. Excedentul este înscris ca o încasare în contul exercițiului următor și reduce în mod corespunzător apelul la resursele furnizate de statele membre;
- soldul este negativ (deficit bugetar). În această situație mai degrabă excepțională, se va înscrie o plată în contul bugetului pentru anul următor.

Economiștii au identificat un mecanism ce constă în finanțarea plăților noi, anticipând economiile care vor fi realizate în cursul exercițiului financiar în derulare. Este vorba despre o rezervă negativă: o sumă negativă este înscrisă în buget și va trebui să fie acoperită în cursul exercițiului prin viramente care provin din capitole care se dovedesc excedentare.[1]

§4. Principiul unității de cont

De la 1 ianuarie 1999, bugetul european se întocmește în euro. Articolul 16 din regulament stabilește că bugetul se întocmește și se execută în euro, iar conturile se prezintă în euro.

Utilizarea euro este reglementată ca principiu absolut, adică pentru stabilirea bugetului, reeditarea conturilor precum și pentru executarea bugetului. Numai două excepții sunt admise pentru nevoi de trezorerie considerate justificate contabil și pentru regii în avans (a căror regularizare bugetară este efectuată în euro). În aceste situații expres și limitativ reglementate, ordonatorul de credite responsabil este autorizat să efectueze operațiuni în moneda națională, în conformitate cu normele din regulamentul de aplicare.

§5. Principiul universalității

Ca și în dreptul financiar intern, principiul universalității bugetare semnifică faptul că veniturile determinate nu sunt atribuite pentru susținerea unor cheltuieli determinate (regula neatribuirii veniturilor și cheltuielilor) și că nu există constrângeri între venituri și cheltuieli.

---

[1] *P. Brezeanu*, op. cit., p. 157.

Principiul universalității bugetare la nivelul dreptului financiar european, reglementat în art. 17 şi următoarele din Regulament, semnifică faptul că încasările bugetului servesc la finanţarea fără diferenţe a tuturor plăţilor. Acest principiu implică două reguli caracteristice ale dreptului bugetar: neafectarea şi necontractarea.

Presupune regula potrivit căreia toate veniturile se cuprind într-o masă comună asupra căreia să se poată imputa cheltuielile. De aici decurg două reguli deosebit de importante:

- regula neafectării veniturilor, potrivit căreia veniturile proprii servesc finanţării nediscriminatorii a tuturor cheltuielilor cuprinse în buget;
- regula interdicţiei contractării veniturilor şi a cheltuielilor, adică interdicţia de a stabili venituri şi cheltuieli în afara bugetului.

Principiul universalităţii bugetare, deşi nu rezultă direct din tratate, semnifică faptul că încasările bugetului servesc la finanţarea fără diferenţe a tuturor plăţilor. Acest principiu implică două reguli caracteristice ale dreptului bugetar: neafectarea şi necontractarea.

Neafectarea dispune că încasările bugetare nu trebuie să fie destinate unor plăţi precise. Totuşi, excepţii de la regulă sunt tolerate, de exemplu pentru contribuţiile statelor membre la unele fonduri de cercetare.

Regula de necontractare dispune că nu putem avea contractare între încasări şi plăţi. Numai excepţiile de ordin tehnic care permit amânarea procedurii sunt admise, cum ar fi decalajul dintre momentul contractării creditelor şi momentul încasării plăţilor.

De asemenea, ca o consecinţă a principiului universalităţii, Comisia este cea care poate accepta orice act cu titlu gratuit în favoarea Comunităţilor, precum donaţii, subvenţii, cadouri şi moşteniri. Totuşi, acceptarea unor donaţii în valoare de 50.000 euro sau mai mult, care implică o taxă financiară, inclusiv costuri de monitorizare care depăşesc 10% din valoarea donaţiei acordate, este supusă spre aprobare Parlamentului European şi Consiliului, care hotărăsc în această privinţă în termen de 2 luni de la primirea cererii din partea comisiei. Dacă nu s-a formulat nici o obiecţie în acest termen, Comisia ia o decizie definitivă privind acceptarea.

§6. Principiul specialităţii

Articolul 271 alin. 3 TCE prevede că „alocările de fonduri vor fi clasificate pe capitole grupând cheltuielile după natura sau destinaţia acestora şi subdivizate, în măsura în care este necesar". Specializarea alocărilor de fonduri garantează autorităţilor bugetare că autorizarea cheltuielilor va fi executată în conformitate cu obiectivul pentru care au fost prevăzute.

Articolul 21 din Regulament prevede că toate creditele se alocă, integral, unor destinaţii specifice, pe titluri şi capitole, iar capitolele sunt subîmpărţite în articole şi rubrici. Fiecare cheltuială trebuie să aibă o destinaţie determinată şi să fie afectată unui scop specific, cu intenţia de a evita orice confuzie între diferitele cheltuieli între momentul autorizării şi cel al executării. Nici o încasare, nici o plată nu poate fi afectată altfel decât prin imputarea la un articol al bugetului. De asemenea, încasările

trebuie să fie în mod precis identificate. Orice virament important trebuie să primească autorizarea autorității bugetare în funcție de regulile prevăzute de reglementarea financiară.

Prezentarea strictă și centralizată a alocărilor de fonduri nu ar oferi garanția operativității în procedura execuției bugetului. În acest scop sunt reglementate două derogări de la principiul specialității: transferul alocărilor de fonduri și alocările globale. Astfel, în baza prevederilor art. 274 alin. 3 TCE, Comisia poate opera transferul alocărilor în cadrul bugetului fie dintr-un capitol în altul, fie dintr-o subdiviziune în alta. Aceste transferuri ale alocărilor permit corectarea erorilor de previziune bugetară, excedentul de la un reper fiind utilizat pentru a acoperi deficitul de la altul.

Conform regulamentului financiar, orice instituție, în afară de comisie, poate efectua, în cadrul propriei secțiuni de buget, transferuri de credite astfel:

- de la un titlu la altul, până la o limită de cel mult 10% din cheltuielile exercițiului financiar indicat pe o linie de pe care se face transferul;
- de la un capitol la altul și de la un articol la altul, nelimitat.

Se referă la faptul că veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu și se aprobă în buget pe surse de proveniență și pe categorii de destinație. Clasificația bugetară trebuie să cuprindă unități din ce în ce mai mici (titluri, capitole, articole și paragrafe), astfel încât fiecare din unitățile bugetare să aibă identitate proprie, dar și pentru a oferi instituțiilor comunitare o anumită flexibilitate în gestionarea fondurilor.

Fiecare cheltuială trebuie să aibă o destinație determinată și să fie afectată unui scop specific, cu intenția de a evita orice confuzie între diferitele cheltuieli între momentul autorizării și cel al executării. Nici o încasare, nici o plată nu poate fi afectată altfel decât prin imputarea la un articol al bugetului. De asemenea, încasările trebuie să fie în mod precis identificate. Orice virament important trebuie să primească autorizarea autorității bugetare în funcție de regulile prevăzute de reglementarea financiară.

§7. Principiul bunei gestiuni financiare

Articolul 274 alin. 1 TCE impune Comisiei să respecte principiul bunei gestiuni financiare în executarea bugetului european. Deși în legislația internă a mai multor state acest principiu nu este expres prevăzut, fiind implicit reglementat, legislativul european a fost mai prudent și a prevăzut această regulă explicit printr-un text cu valoare cu izvor primar de drept european (Tratatul instituind Comunitatea Economică Europeană).[1]

Mai mult, acest principiu a fost detaliat în cuprinsul Regulamentului financiar. Conform art. 27 din Regulament, principiul bunei gestiuni financiare este în strânsă legătură cu alte trei principii, cu principiul economiei, principiul eficienței și, respectiv, principiul eficacității. Principiul economiei prevede ca resursele utilizate de instituție pentru desfășurarea activităților sale să fie puse la dispoziție în timp util, în cantitatea și la calitatea adecvată și la cel mai bun preț.

[1] *N. Neagu*, Fraudarea bugetului comunitar, Ed. Wolters Kluwer, București, 2008, p. 34.

Principiul eficienței vizează cel mai bun raport între resursele utilizate și rezultatele obținute. Principiul eficacității vizează îndeplinirea obiectivelor specifice stabilite și obținerea rezultatelor scontate.

Principiul bunei gestiuni financiare, ca sumă a celorlalte trei principii detaliate mai sus, urmărește stabilirea obiectivelor specifice, măsurabile, realizabile, relevante și datate, monitorizate prin intermediul indicatorilor de performanță pentru fiecare activitate.

În timpul procedurii bugetare, Comisia furnizează informațiile necesare pentru o comparație între evoluția nevoilor de credite și estimările inițiale, făcute în situațiile financiare. Aceste informații includ progresele înregistrate și stadiul atins de autoritatea legislativă în eforturile sale de evaluare a propunerilor prezentate.

Bugetul se execută pe baza unui control intern eficace și eficient, corespunzător fiecărui mod de gestionare și în conformitate cu reglementările sectoriale relevante, care să urmărească asigurarea următoarelor obiective:

- eficacitatea, eficiența și economia operațiunilor;
- fiabilitatea informațiilor;
- protecția activelor și a informațiilor;
- prevenirea și depistarea fraudelor și a neregularităților;
- gestionarea adecvată a riscurilor legate de legalitatea și regularitatea tranzacțiilor secundare, ținând seama de caracterul multianual al programelor, precum și de natura plăților respective.[1]

Regulamentul financiar definește principiul bunei gestiuni financiare prin referire la principiile de economie, de eficiență și de eficacitate. Traducerea sa în practică are în vedere definirea obiectivelor verificabile, urmărite prin intermediul indicatorilor măsurabili. Se realizează astfel trecerea de la o gestiune axată pe mijloace, la o gestiune orientată pe rezultate. În acest cadru, noțiunea de monitorizare pe parcursul implementării unui program (*ex ante*, în cursul execuției și *ex post*) devine activitatea principală.

Principiul bunei gestiuni financiare implică ideea unui sistem financiar organizat și corelat în raport cu principiile economiei. Resursele financiare trebuie să fie disponibile în timp util și în cuantumurile necesare pentru fiecare acțiune. Eficiența sistemului financiar se apreciază funcție de echilibrul atins între mijloace utilizate și rezultatele obținute, iar măsurarea eficacității presupune stabilirea gradului de realizare a obiectivelor fixate și de obținere a rezultatelor stabilite. În concret, aplicarea acestui principiu presupune stabilirea unor indicatori de performanță, care sunt transmiși autorităților bugetare competente.

§8. Principiul transparenței

Regulamentul financiar recunoaște în mod oficial acest principiu pentru întreg exercițiu bugetar, așa cum se afirmă expres în cuprinsul art. 29 și următoarele. Transparența este asigurată prin instituirea obligațiilor de publicare, în forma finală

[1] Art. 28a din Regulament.

în care a fost adoptat, în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Bugetul se publică în termen de trei luni de la data la care este declarat adoptat definitiv.

Obligaţia de publicare există şi pentru conturile anuale consolidate şi raportul privind gestiunea bugetară şi financiară întocmită de fiecare instituţie.

Informaţiile cu privire la operaţiunile de împrumut şi de credit contractate de comunităţi în beneficiul unor terţe persoane se includ într-o anexă la buget, care, de asemenea, are caracter public.

Principiul transparenţei pentru bugetul european corespunde principiului publicităţii din dreptul bugetar naţional şi presupune derularea tuturor activităţilor bugetare „la vedere", în mod deschis şi transparent. Acest lucru se realizează prin aducerea la cunoştinţă publică (prin publicarea în Jurnalul oficial al CE) a bugetului UE, precum şi a tuturor rectificărilor operate, a rapoartelor de gestiune financiară stabilite pentru fiecare instituţie în parte.

Reglementarea financiară din 2002 recunoaşte în mod oficial acest principiu pentru ansamblul ciclului bugetar. Acest principiu se reflectă în particular şi asupra termenilor în care trebuie îndeplinită obligaţia de publicare:

- obligaţia pentru Comisie de a publica bugetul aprobat de preşedintele Parlamentului European, cu titlu provizoriu, în luna următoare acelei de aprobare şi înainte de publicarea oficială în JO, obligatoriu în următoarele două luni după adoptare;
- obligaţia publicării în JO a stărilor financiare consolidate şi a rapoartelor de gestiune stabilite de fiecare instituţie.

Secţiunea a 3-a. Procedura bugetară

Articolul 272 TCE menţionează etapele procedurii bugetare, precum şi limitele de timp pe care trebuie să le respecte cele două instituţii responsabile: Consiliul şi Parlamentul. În distribuirea atribuţiilor bugetare între Parlamentul European şi Consiliu, se face o diferenţiere între cheltuielile obligatorii şi cele neobligatorii.

În cazul cheltuielilor obligatorii, care rezultă direct în urma aplicării tratatelor, Parlamentul poate numai să propună modificări ale proiectului bugetar stabilit de către Consiliu. Consiliul este cel care are ultimul cuvânt cu privire la acest tip de cheltuieli.

În cazul cheltuielilor neobligatorii, care includ celelalte cheltuieli (în special educaţia, programele sociale, fondurile regionale etc.) Parlamentul este cel care decide, în strânsă colaborare cu Consiliul. În momentul de faţă, Parlamentul european are ultimul cuvânt în procedura de aprobare a bugetului, descrisă în articolul 272 al Tratatului constitutiv al Comunităţii economice europene.

Procedura bugetară comunitară constă într-un *ansamblu de practici şi etape reglementate de o serie de norme juridice adoptate de instituţiile comunitare.*

Procedura bugetară, aşa cum este ea definită în tratatul CE, se întinde de la 1 septembrie până la 31 decembrie al anului care precede anul financiar în cauză. Procedura bugetară se împarte în cinci etape.[1]

[1] *D. Varela,* Guvernarea Uniunii Europene, Institutul european, Bucureşti, 2008, p. 72.

În prima etapă, Comisia întocmeşte proiectul preliminar de buget şi îl prezintă Consiliului, nu mai târziu de 15 iunie. Anteproiectul de buget este realizat pe baza liniilor stabilite de către Parlamentul european şi de către Consiliu, pe parcursul dialogului trilateral în care s-au stabilit prioritățile bugetare şi o procedură ad-hoc referitoare la cheltuielile obligatorii. Ulterior, Comisia poate verifica anteproiectul bugetar printr-o scrisoare rectificativă, cu scopul de a avea în vedere noi elemente. Dacă apar situații excepționale, imprevizibile sau inevitabile, Comisia poate propune, în cursul anului, ca bugetul deja adoptat să fie modificat, printr-un proiect rectificativ de buget. Bugetele rectificative sunt soluția şi atunci când se urmăreşte înscrierea în bugetul anului financiar în curs a soldului exercițiului bugetar precedent. Bugetele rectificative, indiferent de cauza care le-a determinat, sunt supuse aceloraşi reguli de procedură ca şi bugetul general.

În cea de-a doua etapă, prin negocieri cu o delegație a Parlamentului, Consiliul Uniunii Europene adoptă, cu majoritate calificată, un proiect bugetar care este trimis la Parlamentul European. În practică, comitetul bugetar, compus din reprezentanții permanenți ai statelor membre examinează toate problemele bugetare înainte de sesizarea COREPER şi a consiliului. Consiliul adoptă un proiect de buget cu majoritate calificată, înainte de 31 iulie, pe baza proiectului preliminar şi după concilierea cu o delegație a Parlamentului. Proiectul de buget este trimis acesteia din urmă în prima jumătate a lunii septembrie.

În a treia etapă, la o primă citire, Parlamentul European poate aproba, cu majoritate din voturile pronunțate, propuneri de modificare referitoare la cheltuielile obligatorii, şi cu majoritate absolută, amendamente cu privire la cheltuielile neobligatorii. Prima lectură a bugetului în Parlament are loc în luna octombrie a anului prealabil celui pentru care se dezbate bugetul.

În cea de-a patra etapă, la o a doua citire, Consiliul Uniunii Europene aprobă cheltuielile obligatorii şi le poate modifica pe cele neobligatorii. Proiectul se întoarce la Parlament, unde se aprobă cheltuielile neobligatorii. A doua lectură a proiectului în Consiliu are loc în a treia săptămână a lunii noiembrie, după şedința de mediere cu delegația parlamentului. Proiectul de buget este rectificat în conformitate cu amendamentele Parlamentului, la cheltuielile neobligatorii, şi cu propunerile de modificare, la cheltuielile obligatorii. Ca regulă generală, deciziile consiliului în urma celei de-a doua lecturi cu privire la cheltuielile obligatorii determină cuantumul final; dacă bugetul nu este respins în întregime de către Parlament, consiliul are ultimul cuvânt referitor la această categorie de cheltuieli. Proiectul de buget astfel amendat este apoi trimis Parlamentului până pe 4 decembrie.[1]

În cea de-a cincea etapă, Parlamentul poate să respingă bugetul cu majoritatea absolută a membrilor şi trei cincimi din voturile pronunțate. Dacă nu este cazul, Parlamentul aprobă bugetul. Preşedintele parlamentului declară bugetul aprobat definitiv. În cazul unei respingeri a bugetului de către Parlament, procedura bugetară trebuie să reîncepă pe baza unui nou proiect, şi până ce acesta va fi aprobat, UE funcționează pe bază de credite lunare, echivalente unei doisprezecimi din bugetul precedent (regimul celor «doisprezecimi provizorii»).

[1] *N. Neagu,* Fraudarea bugetului comunitar, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2008, p. 51.

Procedura bugetară se subordonează unor reguli clare ce decurg din **principiul disciplinei bugetare**, conform căruia Comisia europeană împreună cu statele membre trebuie să asigure o bună gestiune a resurselor financiare comunitare. În acest context, Comisiei îi este *interzis* că opereze unilateral modificări cu privire la propunerile statelor membre sau să ia măsuri, pe parcursul execuției bugetare, care ar putea fi susceptibile de a da naştere unor depăşiri ale cadrului general conturat de bugetul aprobat de Parlamentul European.

Parlamentul European, Consiliu, Curtea de Justiție a Comunităților Europene, Curtea de Conturi, Comitetul Economic şi Social, Comitetul Regiunilor, Ombudsmanul şi Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor întocmesc o estimare a veniturilor şi cheltuielilor lor, pe care o transmit Comisiei înainte de data de 1 iulie a fiecărui an.

Pentru întocmirea propriilor sale estimări, comisia primeşte până la data de 1 aprilie estimările de venituri şi cheltuieli ale organismelor instituite de comunități, care au personalitate juridică şi care beneficiază în mod efectiv de contribuții de la buget, în conformitate cu actul lor constitutiv. Estimările acestor organisme cuprind inclusiv schema de personal şi programul de lucru.

Comisia înaintează Consiliului un proiect preliminar de buget, până la data de 1 septembrie. În acelaşi timp, prezintă proiectul preliminar de buget şi Parlamentului european. Conform art. 33 alin. 1 teza a II-a din Regulament, proiectul preliminar de buget conține o situație generală rezumativă a cheltuielilor şi veniturilor Comunităților. Comisia trebuie să anexeze proiectului preliminar:

- o analiză a gestiunii financiare din anul precedent şi angajamentele restante;
- dacă este cazul, un aviz privind estimările celorlalte instituții, care pot conține previziuni diferite, şi justificarea acestora;
- orice document de lucru considerat util în legătură cu schemele de personal ale instituțiilor şi cu subvențiile acordate organismelor instituite de comunități, care au personalitate juridică şi care beneficiază în mod efectiv de contribuții de la buget;
- fişe de activitate, care să arate obiectivele urmărite, justificarea lor şi analiza cost-beneficiu precum şi motivația clară a intervenției UE în acord cu cerințele principiului subsidiarității. De asemenea, sunt anexate şi informații privind rata de execuție în cadrul activității din anul anterior şi rata de execuție pentru anul curent;
- o situație rezumativă a graficului plăților scadente în următoarele exerciții financiare pentru respectarea angajamentelor bugetare asumate în exerciții financiare anterioare.

Comisia poate prezenta Consiliului o scrisoare rectificativă la proiectul preliminar de buget, pe baza unor noi informații care nu erau disponibile în momentul întocmirii proiectului preliminar. Consiliul întocmeşte proiectul de buget în conformitate cu procedura prevăzută la art. 272 alin. 3 din Tratatul CE şi art. 177 alin. 3 din Tratatul Euratom.

Consiliul înaintează proiectul de buget Parlamentului European, până la data de 5 octombrie a anului care precede anul de execuție a bugetului. Consiliul anexează proiectului de buget un proces-verbal explicativ prin care îşi justifică îndepărtarea de la proiectul preliminar de buget.

Preşedintele Parlamentului European declară adoptarea definitivă a bugetului, în conformitate cu procedura stabilită la art. 272 alin. 7 din Tratatul CE şi art. 177 alin. 7 din Tratatul Euratom.

De îndată ce a fost declarată adoptarea definitivă a bugetului, de la data de 1 ianuarie a exercițiului financiar următor sau de la data declarării adoptării definitive a bugetului, dacă aceasta din urmă este ulterioară datei de 1 ianuarie, fiecare stat membru este obligat să pună la dispoziția comunităților plățile datorate în condițiile prevăzute în regulamentul Consiliului de punere în aplicare a deciziei privind sistemul resurselor proprii ale Comunităților.

Reforma sistemului de finanțare a comunităților, adoptată la mijlocul anilor 70, a vizat în primul rând renunțarea la contribuțiile naționale în schimbul unui sistem al resurselor proprii. Acest scop a antrenat, în același timp, sporirea rolului Parlamentului european în procesul de alocare și cheltuire a resurselor de la bugetul central. Cu toate acestea, parlamentul nu a obținut un control general asupra bugetului, deoarece Consiliul și-a rezervat jurisdicția exclusivă în anumite domenii. Parlamentul are ultimul cuvânt doar în ceea ce privește cheltuielile neobligatorii. Consiliul a intenționat, *de facto*, să își asigure controlul absolut asupra cheltuielilor pentru sectorul agricol, care, la vremea respectivă, reprezenta „partea leului" din bugetul uniunii.[1] În timp însă, cheltuielile pentru agricultură au pierdut teren în comparație cu cele pentru alte politici, de exemplu cheltuielile pentru politica structurală, astfel că astăzi parlamentul controlează efectiv 50% din buget.

Totuși, politica bugetară a Uniunii merge mai departe de procesul bugetar propriu-zis. Vreme îndelungată Parlamentul european, în ciuda faptului că este singura instituție aleasă direct de către cetățeni și, deci, cea despre care se presupune că ar trebui să se bucure de o mai mare legitimitate democratică, a fost totuși instituția cu cele mai reduse competențe de legiferare.

Începând cu anul 1993, când a intrat în vigoare extinderea procedurii de codecizie, s-a demarat procesul de creștere a puterilor parlamentului. Argumentul sporirii competențelor parlamentului este corecta informare asupra diverselor chestiuni și opțiuni ale cetățenilor. Se consideră în mod unanim că parlamentul dispune de resursa umană necesară pentru a asimila informații semnificative din sfera socială, economică și politică. Pe aceeași linie se află măsuri precum creșterea bugetului pentru cheltuielile administrative și pentru cheltuielile de personal din subordinea euro-deputaților. Dar numărul asistenților din subordinea membrilor parlamentului european este încă departe de practica altor sisteme politice. S-a putea spune, de exemplu, că parlamentul european, cu unul sau doi asistenți pentru fiecare eurodeputat, se află la nivelul la care era Camera reprezentanților din Statele Unite la începutul sec. al XX-lea, în timp ce, începând cu anul 1979, fiecare reprezentant american poate conta pe 18 asistenți plătiți din fondurile publice și încă 4 cu normă redusă.[2]

Dar dacă obiectivul Parlamentului este acela de a se putea compara cu parlamentele din majoritatea sistemelor democratice, atunci extinderea puterii pe procedura bugetară nu este de ajuns, deoarece parlamentul nu dispune încă de inițiativă legislativă, element absolut obligatoriu pentru a deveni actorul central al procedurii legislative.

În baza prevederilor art. 37 din Regulament, comisia este singura îndreptățită să propună bugete rectificative, din proprie inițiativă sau la cererea altor instituții.

---

[1] *N. Neagu*, Fraudarea bugetului comunitar, Ed. Wolters Kluwer, București, 2008, p. 52.

[2] *D. Varela*, Guvernarea Uniunii Europene, Institutul european, București, 2008, p. 75.

Rectificarea bugetară trebuie să respecte toată procedura prevăzută pentru proiectul inițial (Comisia propune, Consiliul întocmește și Parlamentul aprobă).

Prezentată sintetic, procedura bugetară presupune parcurgerea următoarelor cinci etape:

1. până la 1 iulie, *pe baza cifrelor bugetare furnizate de statele membre*, fiecare instituție comunitară realizează o *previziune privind cheltuielile*, previziuni comunicate Comisiei europene care va realiza o primă variantă a proiectului de buget (*preliminary draft budget*).

2. Comisia întocmește un *raport* pe care îl înaintează Comitetului Consultativ, Comitetului Monetar și Consiliului de miniștri. Consiliul, care are exclusivitate în a face recomandări statelor membre, își comunică observațiile cuprinse în propriul raport țărilor interesate (de obicei recomandările Consiliului sunt secrete);

3. până la 5 octombrie, *Consiliul de miniștri se pronunță* asupra proiectului de buget;

4. în termen de 45 de zile, *Parlamentul European se va pronunța* asupra proiectului bugetului. Ca scenariu posibil, putem avea în vedere patru situații:

– Parlamentul nu se pronunță în termen, ceea ce echivalează cu o aprobare tacită;

– Parlamentul european aprobă bugetul și astfel procedura este încheiată;

– Parlamentul european *prezintă propriile modificări*, fiind competent să facă propriile amendamente. Într-o asemenea situație, în termen de 15 zile, Consiliul, la o a doua lectură, va examina propunerile Parlamentului, avându-se în vedere două situații:

1. pentru cheltuielile neobligatorii, Consiliul dispune de dreptul de a amenda propunerile Parlamentului, caz în care textul se întoarce la Parlament;

2. pentru cheltuielile obligatorii, se procedează diferit:

a. dacă propunerile Parlamentului vizează o creștere a bugetului general, acestea pot fi aprobate de Consiliu numai cu o majoritate calificată (dacă nu este întrunită o asemenea majoritate propunerile sunt definitiv respinse);

b. dacă propunerile Parlamentului duc la o scădere a bugetului general, în Consiliu va fi necesară o majoritate calificată pentru a le respinge. Dacă nu se întrunește o asemenea majoritate, propunerile sunt considerate aprobate tacit.

– Parlamentul poate respinge bugetul, cu o majoritate absolută.

Consolidarea sistemului financiar și bugetar al UE se bazează în primul rând pe menținerea la un nivel cât mai scăzut a unui **deficit bugetar**, la nivel statelor membre, și apoi pe rezolvarea problemei **datoriei publice**.

Dacă se constată la nivelul vreunui stat membru un deficit bugetar mult prea mare, Consiliul poate acorda statului respectiv un termen de 9 luni, în care deficitul bugetul va trebui rectificat.

În cazul în care statele membre nu respectă prevederile pentru menținerea deficitului bugetar pot fi aplicate **sancțiuni,** prevăzute de Tratatul UE.

Sunt patru categorii de sancțiuni, aplicabile gradual:

1. obligarea statelor la publicarea informațiilor cerute de Consiliu, înainte de a emite obligațiuni sau alte titluri de valoare;

2. solicitarea Băncii Europene de Investiții de a revedea dobânzile practicate în relațiile cu statul care are un deficit bugetar nepermis;

3. obligarea statului la depunerea unei sume-garanții (în principiu rambursabilă) la Banca Centrală Europeană;

4. condamnarea statului la plata unor amenzi (nerambursabile).

În vederea punerii în practică a Pactului de stabilitate bugetară, **Consiliul Europei** a stabilit următoarele **reguli:**

1. dacă un stat trece printr-o perioadă de recesiune care nu îi afectează mai mult de 0,75% din PIB sancțiunile se vor aplica automat;

2. dacă statul suferă o recesiune mai puternică, care reprezintă până la 2% din PIB, Comisia va face un raport pe care îl va supune Consiliului în vederea luării deciziei de a i se acorda circumstanțe excepționale;

3. dacă recesiunea unui stat este foarte puternică (mai mare de 2% din PIB), sancțiunile sunt excluse, comunitatea urmând să intervină prin intermediul altor pârghii pentru a ajuta statul în dificultate.

În practică, procedura de semnare a bugetului se bazează pe diferite aranjamente interinstituționale, între Parlament, Consiliu și Comisia europeană care, prin cooperare, stabilesc bugetul anual și convin dinainte asupra modului de exercitare a competențelor pe care le au asupra acestui act. De exemplu acordul intern instituțional, semnat în anul 1999, a fost valabil pentru perioada 2000-2006.[1]

Ar mai trebui comentat faptul că aceste măsuri și sancțiuni au fost concepute pentru situațiile relativ normale din punct de vedere economic, caracterizate prin perioade de creștere economică, declin sau stabilitate. Din perspectiva crizei financiare globale, evident că aceste scenarii nu se mai verifică.

Puterea asupra bugetului o deține Parlamentul european, care poate să își exprime prioritățile politice. Parlamentul european adoptă în fiecare an, în decembrie, bugetul necesar UE care, odată cu intrarea în vigoare dotează uniunea cu resursele financiare de care are nevoie în anul următor. Conform tratatelor încheiate la Luxemburg în anii 1970 și 1975, sunt stabilite și resursele proprii ale Comunităților europene, iar Parlamentul european și Consiliul European sunt cele două puteri care au autoritatea bugetară.

Parlamentul european este cel care are ultimul cuvânt asupra cheltuielilor alocate în favoarea:

- regiunilor (Fondul European de Dezvoltare Regională);
- luptei împotriva șomajului mai ales în rândul tinerilor și femeilor (Fondul Social European);
- programarea și derularea activităților culturale și de educație (Erasmus, Socrates) care sunt un puternic argument pentru încadrarea în limita unui plafon conform codicilului cu Consiliul european și Comisia europeană.

În cazul în care Parlamentul și Consiliul nu se pun de acord asupra evoluției cheltuielilor, după lecturarea bugetului (perioada mai-decembrie), Parlamentul are dreptul de a respinge întregul buget, iar procedura trebuie reluată. Semnătura președintelui Parlamentului european dă bugetului putere executorie.[2]

---

[1] *F. Dumitru,* Construcția europeană, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2004, p. 51.

[2] Ibidem, p. 52.

Secțiunea a 4-a. Structura bugetului UE

Ca regulă generală, în organizațiile internaționale de tip clasic, resursele necesare realizării obiectivelor organizației sunt obținute prin contribuțiile financiare ale statelor membre. În cadrul Comunităților europene/Uniunii europene însă resursele necesare finanțării sunt obținute doar într-o foarte mică măsură din astfel de contribuții statale. În acest fel, cea mai mare parte a necesarului de finanțe este asigurat din resursele proprii ale comunităților sau ale uniunii.[1]

În literatura de specialitate bugetul UE a fost calificat drept sursa marilor acorduri izvorâte atât din solidaritatea cât și din tensiunile între membrii UE.[2] Înțelegerea deplină a acestei afirmații obligă la cunoașterea unor detalii cu privire la structura bugetului, simpla diviziune în venituri și cheltuieli fiind doar începutul unei incursiuni și analize laborioase.

Conform art. 40 din Regulament, bugetul general al UE cuprinde o situație generală a veniturilor și cheltuielilor și secțiuni separate subdivizate în situații de venituri și cheltuieli pentru fiecare instituție. Veniturile și cheltuielile sunt clasificate în funcție de natura sau destinația lor, în titluri, capitole, articole și rubrici. Situația cheltuielilor comisiei se prezintă pe baza unui nomenclator, care prevede o clasificare funcție de destinații. Fiecare titlu corespunde unui domeniu de politici, iar un capitol corespunde, de regulă, unei activități.

Bugetul nu poate cuprinde venituri negative, însă secțiunea Comisiei din buget poate include o „rezervă negativă", limitată la 200 de milioane de euro. Această rezervă se înregistrează într-un titlu separat și poate cuprinde atât credite de angajament cât și credite de plată. De asemenea, secțiunea Comisiei din buget include și o rezervă pentru ajutoarele de urgență pentru țări din afara uniunii.

Bugetul include:

- situația generală a veniturilor și cheltuielilor, astfel:

a) veniturile estimate ale comunităților în exercițiul financiar în cauză;

b) veniturile estimate pentru exercițiul financiar anterior și veniturile exercițiului cu doi ani în urmă;

c) creditele de angajament și creditele de plată pentru exercițiul financiar în cauză;

d) creditele de angajament și creditele de plată pentru exercițiul financiar anterior;

e) cheltuielile angajate și cheltuielile plătite în exercițiul financiar cu doi ani în urmă;

- câte o secțiune corespunzătoare fiecărui organism instituit de comunități, care are personalitate juridică și care beneficiază în mod efectiv de contribuții de la buget, cu toate veniturile și cheltuielile așa cum sunt detaliate mai sus;

- cheltuieli cu personalul, inclusiv prin fixarea unor limite absolute de posturi pentru fiecare instituție sau organism, care nu pot fi în nici un caz depășite;

---

[1] *C. Lefter*, Fundamente ale dreptului comunitar instituțional, Ed. economică, București, 2003, p. 238.

[2] *R. Baldwin, Ch. Wyplosz*, Economia integrării europene, Ed. economică, București, 2006, p. 74.

- operațiunile de împrumut și de credit, atât ca situație generală cât și detaliat în secțiunea comisiei pe garanțiile de realizare ale comunităților pentru operațiunile în cauză;
- linii bugetare de venituri și cheltuieli necesare aplicării Fondului de garantare pentru acțiuni externe.

Autoritatea bugetară clasifică veniturile Comisiei și veniturile și cheltuielile celorlalte instituții în funcție de natura sau destinația lor în titluri, capitole, articole și rubrici. Situația cheltuielilor din secțiunea aferentă Comisiei se prezintă pe baza unui nomenclator adoptat de autoritatea bugetară și care prevede o clasificare în funcție de destinații.

Fiecare titlu corespunde unui domeniu de politici, iar un capitol corespunde, de regulă, unei activități. Fiecare titlu poate cuprinde credite operaționale și credite administrative. Creditele administrative ale unui titlu se grupează într-un singur capitol.

Bugetul UE este alcătuit din **2 părți**:

– veniturile bugetare și
– cheltuielile bugetare.

Veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu în buget conform formei stabilite prin reglementările financiare.

Bugetul UE în forma finală este publicat în toate limbile oficiale ale UE. Bugetul aprobat se publică până în luna februarie, în două volume:

- **volumul 1** cuprinde o prezentare generală a tuturor veniturilor și cheltuielilor bugetare de la nivelul comunității, cu prezentarea distinctă a cifrelor bugetare pe secțiuni:
  1. Secțiunea I – Parlamentul European
  2. Secțiunea II – Consiliul Europei
  3. Secțiunea III – Comisia Europeană
  4. Secțiunea IV – Curtea Europeană de Justiției
  5. Secțiunea V – Curtea de Conturi Europeană
  6. Secțiunea VI – Comitetul Economic și Social
  7. Secțiunea VII – Comitetul regiunilor
  8. Secțiunea VIII – Ombudsman-ul european
  9. Secțiunea IX – Controlorul European pentru protecția Datelor
- **volumul II** – cuprinde veniturile și cheltuielile Comisiei Europene, în legătură cu politicile UE (este de fapt secțiunea III).

În cadrul fiecărei secțiuni, veniturile și cheltuielile sunt clasificate (după natura sau destinația lor) pe titluri, capitole, articole și puncte.

Secțiunii III îi revine 95% din buget, în măsura în care aceasta acoperă cheltuielile cu activitățile Uniunii în diferite domenii de politică. Această secțiune era împărțită tradițional în două părți. Prima parte cuprindea cheltuielile de funcționare ale Comisiei (salarii, contribuții sociale, materiale, logistică etc.) dar și cheltuielile administrative care nu privesc neapărat această instituție: subvenționarea unor organisme diverse, participarea la manifestări care prezintă interes pentru Uniune, cea de a doua parte acoperă ansamblul cheltuielilor operaționale ale UE, respectiv toate alocările de fonduri necesare pentru punerea în practică a diferitelor acțiuni ale UE (aproape 95% din cheltuielile Uniunii). Acestea sunt repartizate pentru politica de susținere a pieței agricole (aproximativ 45% la nivelul anilor 2000), politica

regională (aproximativ 34%), alte politici interne (formare profesională, cultură, audiovizual, acţiuni sociale, energie, mediu, controlul securităţii nucleare, protecţia consumatorilor, piaţa internă, industrie, reţele transeuropene, cercetare, dezvoltare tehnologică, aproximativ 6%), acţiuni externe, cooperare şi politică externă şi de securitate comună PESC (aproximativ 9%), garanţii şi rezerve (aproximativ 0,2%).[1]

Structura secţiunii III a bugetului a fost recent modificată, în conformitate cu principiul bugetului bazat pe activităţi. Astfel, începând cu anul 2004 distribuirea resurselor se face în funcţie de obiectivele şi prioritătile politice prestabilite şi nu după schema tradiţională: cheltuieli administrative şi cheltuieli operaţionale. Este efectul construirii nomenclatorului de cheltuieli funcţie de destinaţia lor concretă.

În privinţa **veniturilor UE**, aceste se împart în:

1. venituri din surse proprii (în număr de 4) – create special pentru a alimenta bugetul în mod regulat;
2. alte venituri diverse – unele curente, altele ocazionale.

În privinţa **cheltuielilor UE**, acestea se împart în:

1. cheltuieli reglementate de reguli generale (mare parte a cheltuielilor destinate funcţionarii corespunzătoare a UE);
2. cheltuieli supuse unor reguli speciale, reguli cu caracter complementar celor ce stabilesc regimul general al cheltuielilor UE.

Alocaţiile de fonduri sunt înscrise în buget în trei modalităţi:[2]

1. o anumită sumă este înscrisă pe o linie bugetară. Aceasta este situaţia normală sau obişnuită;
2. linia bugetară este condiţionată de o menţiune pentru memorare (p.m.). această situaţie există atunci când baza legală care fundamentează principiul şi modalităţile de cheltuieli nu există încă la întocmirea bugetului sau atunci când autoritatea bugetară doreşte suspendarea temporară a executării unei anumite acţiuni. Menţiunea p.m. semnifică, deci recunoaşterea de către autoritatea bugetară a cheltuielii proiectate, a cărei realizare este legată de îndeplinirea unor anumite condiţii;
3. poziţia bugetară este prevăzută cu o simplă linie (-). Această tehnică este utilizată pentru a indica existenţa unor linii bugetare care au încetat a mai fi operaţionale dar pentru care este necesar a fi conservate în buget, pentru motive contabile sau de evidenţă (de exemplu, pentru a permite terminarea execuţiei alocărilor de fonduri de plată în baza exerciţiilor financiare anterioare).

§1. Veniturile bugetului unional

UE este finanţată, în principal, din resurse puse la dispoziţia sa de către statele membre şi care devin de drept «resurse proprii», fixate prin decizia Consiliului european luată în unanimitate şi ratificată de către statele membre.

Modalităţile de realizare a bugetului în ansamblu, în fiecare an, sunt determinate în funcţie de totalul cheltuielilor decise de autoritatea bugetară (Parlamentul european şi Comisia europeană), care au ca sarcină strictă respectarea principiului echili-

[1] *N. Neagu*, Fraudarea bugetului comunitar, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2008, p. 35.
[2] Ibidem.

brului. Execuţia bugetară impune respectarea egalităţii cheltuielilor cu veniturile, deoarece bugetul nu poate fi deficitar.

Veniturile UE pot fi venituri bugetare şi venituri extrabugetare.

Veniturile bugetare provin din 4 categorii de resurse proprii. Primele două sunt resurse proprii «tradiţionale»[1] şi reprezintă 14% din totalul resurselor proprii formate din aportul agriculturii (percepute pentru importurile produselor agricole provenind din ţările UE) şi drepturile de vamă (provenite din tariful vamal comun aplicat schimburilor realizate cu ţările din afara UE). De altfel, unul dintre argumentele în favoarea extinderii UE este acela că aceste resurse sunt insuficiente pentru finanţarea bugetului.

Tot pe acest argument se bazează şi apelul la alte două resurse: TVA şi resursa bazată pe PNB fiecărui stat membru. Această ultimă resursă bugetară a reprezentat în anul 2000 aproximativ jumătate din totalul resurselor proprii.

Pe lângă aceste patru categorii de resurse bugetare principale, există şi alte modalităţi de constituire a bugetului, de mai mică importanţă, care vizează impozitele funcţionarilor europeni, amenzile aplicate de Comisiei întreprinderilor pentru sancţionarea faptelor neconcurenţiale în interiorul UE, dar şi soldul pozitiv al exerciţiului bugetar precedent.

Veniturile extrabugetare provin din două fonduri: Fondul european de dezvoltare (FED) şi Comunitatea Europeană a Cărbunelui şi Oţelului.

FED serveşte la finanţarea proiectelor economice şi a celor privind dezvoltarea statelor africane, a insulelor Caraibe şi ale Pacificului (statele ACP) şi dispune de un buget specific, separat de bugetul UE. Acest fond dispune de proceduri decizionale şi de gestiune bugetară proprii. Cheltuielile FED au fost apreciate în anul 2002 la 2 miliarde de euro.[2]

CECO, fondată în anul 1851, dispune de un buget propriu pentru cheltuielile operaţionale. Aceste cheltuieli sunt reintegrate bugetului general în anul 2002, atunci când tratatul CECO a expirat. În anul 2002, bugetul CECO s-a situat la aproximativ 180 milioane de euro.

În esenţă, veniturile UE reprezintă mijloace financiare necesare atingerii obiectivelor UE şi pentru aducerea la bun sfârşit a politicilor sale. Veniturile UE se împart în:

1. resurse proprii,
2. venituri diverse şi alte mijloace financiare.

1. Resursele proprii ale Bugetului general al UE sunt:

- prelevări agricole;
- produsul (rezultatul) tarifului vamal comun;
- prelevarea unei părţi din TVA-ul naţional;
- o cotă parte din PNB.

Iniţial, sistemul resurselor proprii includea doar trei componente (drepturile de vamă, prelevările agricole şi TVA) dar după 1988 s-a adăugat al patrulea element (resursa a patra, de reechilibrare).[3]

---

[1] *F. Dumitru,* Construcţia europeană, Ed. Bibliotheca, Târgovişte, 2004, p. 52.

[2] Ibidem, p. 53.

[3] *C. Lefter,* Fundamente ale dreptului comunitar instituţional, Ed. Economică, Bucureşti, 2003, p. 240.

Prelevările agricole au reprezentat, pentru început (perioada 1962-1971) singura sursă de finanțare pentru bugetul destinat în principal fondului european de orientare și garantare agricolă, pentru ca apoi să dețină o pondere de aproximativ 20-30% din totalul veniturilor proprii.

Pot fi incluse în această categorie:

- sumele prelevate din realizările cu obiect agricol de la nivelul statelor membre;
- prime;
- diverse taxe suplimentare, complementare sau compensatorii.

În literatura de specialitate prelevările agricole la import sunt tratate împreună cu cotizațiile în materie de zahăr și izoglucoză.[1] Cotizațiile în materie de zahăr și izoglucoză au fost create pentru a limita excedentele apărute în acest sector prin asocierea producătorilor europeni.

Produsul (rezultatul) tarifului vamal comun reprezintă cea de-a doua sursă proprie a bugetului general al UE (ca pondere cifrică).

Drepturile de vamă sunt taxele (sumele) ce se percep la frontierele exterioare ale teritoriului comunitar asupra oricăror mărfuri importate din țări terțe, oricare ar fi locul unde acestea urmează a se consuma.

Aceste drepturi de vamă au devenit operaționale după iulie 1968, când a fost introdus tariful vamal comun ca urmare a realizării uniunii vamale a statelor membre. Prin uniunea vamală s-au suprimat între statele membre orice drepturi (taxe) percepute asupra schimburilor intracomunitare la importul, respectiv exportul produselor dintr-un stat membru în alt stat membru. Eliminarea taxelor vamale în cazul schimburilor intracomunitare a determinat și protecția pieței comunitare față de importurile din alte state, prin introducerea tarifului vamal comun. Acest tarif trebuie aplicat de autoritățile vamale competente ale țării comunitare pe teritoriul căreia mărfurile intră prima dată în spațiul uniunii. Tariful vamal comun a fost instituit începând cu 1 ianuarie 1998, pe baza deciziei unanime a reprezentanților în Consiliul Uniunii Europene, iar uniunea a devenit proprietara acestor drepturi băneşti. Sumele obținute ca drepturi de vamă sunt afectate bugetului comunitar ca «resurse proprii prin natura lor». Contribuția la bugetul general a acestor resurse a avut o evoluție interesantă: dacă la început (anul 1971) reprezentau aproximativ 25% din venituri comunitare, ulterior au crescut simțitor (circa 50% în anul 1975), pentru ca apoi să scadă continuu, ajungând în prezent să reprezinte aproximativ 14% din totalul veniturilor comunitare.

Prelevarea unei părți din TVA-ul național a reprezentat procedeul de echilibrare a bugetului general al UE.

Prin Decizia din 21 aprilie 1970 s-a hotărât ca soldul bugetului comunitar să fie finanțat prin resurse „provenind din TVA și obținute prin aplicarea unei taxe ce nu poate depăși 1% din baza de impozitare determinată într-o manieră uniformă pentru toate statele membre".[2]

---

[1] *N. Neagu*, op. cit., p. 39.

[2] *C. Lefter*, Fundamente ale dreptului comunitar instituțional, Ed. economică, București, 2003, p. 241.

În anul 1979 s-a decis ca o parte din sumele colectate cu acest titlu să fie vărsate în bugetul UE. Datorită dificultăților întâmpinate de statele membre în aplicarea bazei uniforme a TVA, practic abia în anul 1980 s-a putut finanța integral bugetul general comunitar cu această resursă.

Ca urmare a creșterii nevoii de finanțare a Comunităților, s-a stabilit prin a doua decizie cu privire la resursele proprii ale bugetului European, decizie din 7 mai 1985, că începând cu data de 1 ianuarie 1986, taxa pe resursa TVA este de 1,4%.

Prelevări din produsul național brut (PNB) al statelor membre reprezintă cea mai nouă sursă de venituri al bugetului general al UE (introdusă 1998). Așa-numita resursă de echilibrare a bugetului, sau a patra resursă proprie a bugetului general comunitar, a fost introdusă prin cea de a treia decizie asupra resurselor proprii, decizie din 24 iunie 1988. Ea se obține prin aplicarea unei rate (taxe) stabilite anual în cadrul procedurii bugetare, asupra unei baze ce reprezintă suma brută a produselor naționale la nivelul pieței. Practic constă într-o suma, cotă din PNB, sumă pe care statele membre sunt obligate să contribuie la bugetul național comunitar.

Pentru stabilirea cotei de contribuție a fiecărui stat membru se procedează mai întâi la adunarea tuturor sumelor reprezentând cheltuieli ale bugetului general al UE, apoi din acestea se deduc sumele reprezentând primele trei resurse proprii, precum și sumele posibil de procurat din veniturile diverse. Soldul rezultat se repartizează, ca sarcină fiscală, statelor membre, în funcție bineînțeles de produsul național brut (PNB). Se observă că mărimea acestei resurse depinde în mod direct de puterea economică a statelor membre.

Astfel, cota-parte din PNB pe care statele sunt obligate să o aloce bugetului general european reprezintă o sursă permanentă de venit pentru acest buget.

La ora actuală, ponderea acestor venituri este de circa 45-48% din totalul veniturilor comunitare.

O altă precizare importantă se referă la faptul că, tot în ultimii ani, calculul contribuțiilor naționale la bugetul uniunii nu se mai face raportat la produsul național brut, ci la venitul național brut. Aceasta pentru că, în cazul economiilor foarte deschise, produsul național brut și venitul național brut (VNB) pot să difere sensibil (este, de exemplu, cazul Luxemburgului sau al Irlandei al căror PNB/locuitor este net superior mediei comunitare, în timp ce VNB se situează la nivelul mediei UE, diferența fiind datorată veniturilor vărsate rezidenților din state noncomunitare). Plafonul maxim stabilit prin pachetul Delors I la 1,27% din PNB corespunde unui nivel de 1,24 % din VNB.[1]

2. Venituri diverse

Responsabilitatea pentru cuantificarea acestor venituri este plasată în competența exclusivă a Comisiei Europene. Pot fi cuprinse în această categorie:

- excedentele bugetare raportate;
- contravaloarea (tariful) unor servicii prestate ori din prețul unor produse furnizate de către organisme sau întreprinderi europene;
- amenzile încasate ca urmare a sancționării faptelor de încălcare a normelor dreptului comunitar;

[1] *N. Neagu*, op. cit., p. 41.

- impozitul comunitar pe venit încasat de la funcţionarii administraţiei europene.

Ceea ce caracterizează această categorie de venituri este instabilitatea sumelor colectate pe seama lor, care înregistrează variaţii mari de la un an la altul.

Alte mijloace financiare (mijloace complementare)

Această categorie a apărut ca rezultat a eforturilor conjugate pe care le întreprind neîntrerupt instituţiile europene şi statele membre în vederea găsirii de soluţii adecvate pentru a preveni sau înlătura neajunsurile cauzate de insuficienţa fondurilor băneşti necesare acoperirii cheltuielilor UE.

Sunt incluse în această categorie:

- bugetul cercetării şi al investiţiei – prin care se finanţează în principal programele privind obiectivele de cercetare şi dezvoltare tehnologică,
- instrumentele financiare de intervenţii – de exemplu:
- fonduri cu finalitate structurală (Fondul Social European, Fondul European de garantare şi orientare Agricolă);
- Fondul European de Dezvoltare Regională;
- Fondul Financiar de Coeziune;
- Institutul Financiar de orientare în domeniul pisciculturii;
- Banca Europeană de Investiţii.

§2. Cheltuielile UE

Evoluţia cheltuielilor bugetare este în acord cu evoluţia politicilor comune ale statelor membre. Vreme îndelungată, bugetul a fost dominat de cheltuielile pentru agricultură, în parte pentru că alte politici comune nu erau încă iniţiate.

Cheltuielile comunităţilor au crescut şi s-au diversificat considerabil pe măsura dezvoltării construcţiei europene, în special după 1988, odată cu punerea în aplicare a Actului Unic European.[1] Tratatele de la Maastricht şi Nisa au confirmat această tendinţă, justificată în principal prin extinderea competenţelor uniunii.

Totalul cheltuielilor UE a ajuns la nivelul anului 2006 la 100 miliarde de euro. În timp ce pentru majoritatea oamenilor această sumă poate părea mare, în realitate ea reprezintă doar 1% din produsul intern brut al UE celor 15 sau 270 euro/cetăţean.[2]

Priorităţile şi nivelul cheltuielilor UE s-au schimbat în mod dramatic de-a lungul timpului, din 1958 şi până astăzi. Iniţial, pentru cheltuielile UE s-au făcut previziuni pe trei ani, ulterior (începând cu anul 1984) s-a trecut la previziuni multianuale, pe cinci ani. Cheltuielile UE erau la un nivel foarte redus, de aproximativ 10 euro/persoană. Acest lucru s-a schimbat începând cu 1960, moment în care au crescut costurile politicii agricole. Începând cu 1980 au crescut şi costurile pentru politica de coeziune. Suma celor două mari categorii de cheltuieli din bugetul comunitar a rămas relativ constantă până în anul 2000, cheltuielile pentru coeziune preluând constant din plafonul anterior stabilit pentru politica agricolă comună.

---

[1] Ibidem, p. 42.

[2] *R. Baldwin, Ch. Wyplosz,* Economia integrării europene, Ed. Economică, Bucureşti, 2006, p. 74.

În 2001, bugetul general al UE se ridica la 96,2 miliarde euro (în alocări de angajament), aproximativ 37% din bugetul Franței. Bugetul pentru anul 2005 se ridica la 106,3 miliarde euro în alocări pentru angajamente. La nivelul anului 2007, alocările de fonduri pentru plăți se ridicau la 115,5 miliarde euro, iar cele pentru angajamente la 126,5 miliarde euro. În 2008 alocările de fonduri pentru plăți sunt de 120,3 miliarde euro iar cele pentru angajamente de 129,1 miliarde euro, în creștere cu 2,2 % față de anul 2007.[1]

Pe măsură ce comunitățile s-au extins, numărul membrilor a crescut continuu, s-a simțit nevoia unui buget mai mare și care să acorde atenție cheltuielilor pentru operațiunile structurale. Cheltuielile pentru cercetare au crescut de asemenea, pe fondul interesului din ce în ce mai mare pentru competență și competitivitate la nivel european.

Nu în ultimul rând, se cuvine să menționăm în rândul cheltuielilor pentru politicile interne europene cheltuielile pentru dezvoltarea tehnologiilor, educație, formare profesională și tineret, precum și cheltuielile pentru rețelele trans-europene. Cheltuielile pentru educație vizează bursele de studiu în alte state, cu scopul de a ridica sentimentul identității europene și de a facilita mobilitatea pe piața europeană a muncii.

Dacă cele mai mari beneficii ale calității de membru provin din efectele economice ale integrării în UE, atunci o analiză cu privire la modul de alocare a cheltuielilor din bugetul UE pe fiecare stat membru este importantă. Suma cheltuielilor UE variază destul de mult între statele membre ale uniunii, atât din punct de vedere al sumei totale cât și sub aspectul naturii lor. Franța și Germania sunt principalii recipienți. Majoritatea fondurilor franceze provin din fondurile pentru politica agricolă comună, în timp ce fondul de coeziune a fost principala sursă de finanțare a Greciei înainte de extinderea uniunii către Europa centrală și de est (2004).

Mai mult, terminarea războiului rece a avut ca rezultat indirect creșterea interesului pentru acțiuni externe, mai ales că UE și-a propus să aducă stabilitate în centrul și estul Europei.[2]

Cheltuielile UE pentru acțiuni externe sunt concentrate în zona statelor vecine dar și pentru fostele colonii. Motivat de prăbușirea comunismului și de potențialul ca zonă de conflict, mare parte din acțiunile externe ale UE s-au concentrat după anii '90 ai secolului trecut în țările central și est europene, parte dintre aceste state fiind actualmente membre ale uniunii. Programele UE în aceste zone au facilitat depășirea problemelor specifice perioadei de tranziție. Fondurile de pre-aderare pentru cele 10 state care au devenit membre ale UE în anul 2004 au fost evidențiate separat în bugetul UE, în scopul ocrotirii acestor cheltuieli în ipoteza în care execuția bugetului ar fi cauzat deficite. Rusia și fostele state ale Uniunii Sovietice nu au fost luate în calcul ca potențiali membri au UE, dar dezvoltarea unei relații politice și economice strânse este un pas important în vederea apropierii față de aceste state.

Distincția între cheltuielile obligatorii și cele neobligatorii (facultative) la nivelul bugetului general al UE apare în art. 272 din tratatul instituind Comunitatea

---

[1] *N. Neagu*, op. cit., p. 43.

[2] *B. Ardy, A. El-Agraa*, Armonizarea taxelor, în volumul "The European Union Economics and Policies", Pearson Education, 2004, p. 343.

Economică Europeană. Această distincție are o semnificație politică, în măsura în care departajează atribuțiile bugetare între Parlament și Consiliu (Parlamentul are ultimul cuvânt în ceea ce privește cheltuielile neobligatorii, iar consiliul în legătură cu cele obligatorii, vezi supra punctul V.3 Procedura bugetară).

Dreptul primar european nu delimitează clar cheltuielile obligatorii de cele facultative. Declarația comună din 30 iunie 1982 a precizat sensul acestor două noțiuni: cheltuielile obligatorii sunt cele pe care autoritatea bugetară este obligată să le prevadă în buget pentru a permite comunităților să respecte obligațiile interne și externe, cum sunt cele rezultate din tratatele sau din actele adoptate în virtutea acestor tratate. *Per a contrario*, celelalte cheltuieli sunt facultative (cheltuieli cu titlu de fonduri structurale, spre exemplu).

Declarația comună din 1982 a prevăzut un mecanism special, destinat să regleze conflictele eventuale care ar putea surveni în materie de clasificare a cheltuielilor. Astfel, în prima fază, Comisia propune o clasificare a cheltuielilor în anteproiectul bugetului. În caz de dezacord între Consiliu și Parlament, președinții celor trei instituții se reunesc pentru a rezolva problema înainte de stabilirea proiectului de buget. Articolul 272 pct. 9 prevede că Parlamentul European poate crește, în anumite condiții, suma cheltuielilor facultative, în limita unei cote maxime de creștere, în raport cu exercițiul financiar anterior. Această cotă este calculată de Comisie pe baza indicatorilor macroeconomici (evoluția venitului național brut în comunitate, variația medie a bugetului în statele membre, evoluția costului vieții curente). Depășirea acestei cote nu este posibilă decât cu acordul consiliului. În practică, consiliul și parlamentul s-au înțeles (Acordul interinstituțional din 29 iunie 1988) în privința acceptării depășirii cotei maxime de creștere, cu condiția ca plafoanele perspectivelor financiare să fie respectate.[1]

Principalele categorii de cheltuieli prevăzute în bugetul general al UE sunt:
- cheltuieli de garanție agricolă;
- cheltuieli structurale;
- cheltuieli interne;
- cheltuieli administrative;
- cheltuieli destinate acoperirii „acțiunilor externe".

2.1. Cheltuieli pentru înfăptuirea politicii agricole

Cheltuielile agricole reprezintă principala categorie de cheltuieli din bugetul general al UE. Considerată ca fiind „nevoia primordială a statelor membre", agricultura reprezintă un domeniu deosebit de important pentru UE, iar politica agricolă comună (PAC) este cea mai mare consumatoare de resurse financiare.

Politica cheltuielilor agricole comune (PAC) este cea mai bine fundamentată dintre politicile comune ale UE. În acest domeniu de activitate, transferul competențelor statelor membre către UE este marcat, în principal, de finanțarea agriculturii europene. Cheltuielile agricole sunt destinate pentru completarea ajutoarelor acordate de state producătorilor agricoli din statele membre, cărora UE s-a angajat să le

[1] *N. Neagu*, op. cit., p. 43.

asigure (în sens de garantare) un anumit nivel al preţurilor pentru produsele care ajung pe piaţă.

Ca o consecinţă a reformelor majore care au vizat politica comună agricolă în anii 1992-1993, structura cheltuielilor destinate garanţiei agricole a fost modificată, vechile criterii de acordare a ajutoarelor au fost înlocuite cu sistemul subvenţiilor în agricultură, concretizate în prime acordate direct agricultorilor şi crescătorilor de animale. De exemplu, în România această primă este pentru început de 50 de auro anual pentru un ha de teren cultivat şi va creşte progresiv în următorii ani. Această sumă de bani prezintă avantajul de a fi achitată direct către proprietarul care îşi cultivă terenul agricol.

Ponderea cheltuielilor agricole în ansamblul bugetului UE s-a diminuat, în acelaşi timp în ultimii ani, odată cu dezvoltarea altor politici comunitare. În anul 2000 cheltuielile agricole au reprezentat 44% din cheltuielile UE, ceea ce a însemnat aproximativ 41 de miliarde euro.[1]

Obiectivele PAC stabilite prin tratatele institutive ale comunităţilor justifică importanţa bugetară a acestui sector. În noul cadru internaţional, dominat de cerinţe cu privire la protecţia mediului înconjurător, au intervenit modificări şi asupra politicii agricole. Două mari reforme ale PAC au intervenit în anii 1992 şi 1999. Fondate pe preţuri mai competitive şi pe sprijinul direct al agricultorilor, aceste reforme au permis reducerea excedentelor de produse agricole, încetinirea exodului rural şi îmbunătăţirea calităţii mediului înconjurător. De asemenea, a fost vizată descurajarea producţiei intensive şi favorizarea menţinerii culturilor tradiţionale, ca şi dezvoltarea noilor activităţi (de exemplu cele turistice).

Cheltuielile pentru înfăptuirea politicii agricole a UE au înregistrat o evoluţie spectaculoasă de-a lungul construcţiei europene, dar sinuoasă. Ponderea cheltuielilor de garanţie agricolă a evoluat de la 8,5% în 1965, la 87% în 1970, aproximativ 60% în 1989, 50% în 1996, 43,7% în 1999, 44% în 2000 (41 miliarde euro), 49% în 2006.

Reforma la nivelul politicii comune agricole a condus la stabilirea ca obiective principale menţinerea unor preţuri competitive, reducerea surplusurilor, încetinirea procesului de exod rural şi protecţia mediului. Pentru atingerea acestor obiective, la nivelul UE a fost elaborat un nou program, politica de dezvoltare rurală, pentru care au fost alocate resurse substanţiale (aprox 10% din totalul cheltuielilor pentru agricultură între anii 2000-2006). Datorită direcţiilor noi de înfăptuire a PAC, s-a conturat un al doilea stâlp, politica de dezvoltare rurală, unde au fost alocate mai mult de 10% din totalul cheltuielilor agricole din perioada 2000-2006.

2.2. Cheltuieli structurale

Stabilizarea nivelului cheltuielilor pentru agricultură a eliberat o serie de resurse în favoarea politicilor structurale. Fondurile structurale, care includ Fondul Social European, Fondul European pentru Dezvoltarea Agriculturii, Fondul pentru Dezvoltare Regională şi Fondul de Coeziune, s-au dezvoltat pentru a încerca să se obţină cel mai înalt nivel de solidaritate între naţiunile membre ale UE.

---

[1] *F. Dumitru,* Construcţia europeană, Ed. Bibliotheca, Târgovişte, 2004, p. 54.

În această ordine de idei, aceste fonduri au fost concepute ca o măsură a politicii de redistribuire a veniturilor, pentru a ridica nivelul de acceptare a politicilor comune. Cheltuielile structurale au fost de asemenea utile ca plăți în vederea facilitării realizării acordului de voință între statele membre. Extinderea fondurilor structurale și concentrarea lor în zonele mai sărace după anul 1988 a fost parte din motivația negocierilor și acordului de voință realizat prin Actul Unic European. Concentrarea cheltuielilor europene asupra regiunilor sărace a redistribuit veniturile către statele cu nivel de trai scăzut. Fondurile structurale însă nu sunt alocate funcție de situația unui stat în parte. Distribuția acestor fonduri are în vedere cu prioritate criteriul regional, astfel încât efectul redistributiv nu poate fi analizat întotdeauna prin raportare la o anumită țară.

Coeziunea economică și socială a UE a devenit unul din obiectivele majore ale construcției europene. Cheltuielile pentru finanțarea măsurilor care caracterizează acest domeniu ocupă al doilea loc ca pondere în totalul cheltuielilor UE (evoluție: 11% în 1961, 14% în 1965, 11% în 1978, 21,5% în 1984, 30% în 1992, 35% în 1999).[1]

O asemenea politică trebuie să asigure pentru toți cetățenii europeni beneficiile și avantajele marii piețe comunitare ca și cele privind crearea Uniunii Economice și Monetare. În acest scop UE a consacrat în anul 2000 aproape 23 de miliarde de euro pentru modernizarea structurilor economice și sociale, ceea ce a reprezentat mai mult de 35 % din buget.

Aceste cheltuieli sunt destinate în principal:

- reducerii inegalităților din punct de vedere economic și favorizarea dezvoltării armonioase între diferitele regiuni europene;
- acordării de ajutoare statelor rămase în urmă din punct de vedere al dezvoltării;
- susținerii reconversiei profesionale în regiunile aflate în declin;
- ameliorării situației furnizării de servicii;
- adaptării muncitorilor la mutațiile industriale;
- luptei împotriva șomajului;
- protejării și îmbunătățirii calității mediului înconjurător;
- ajutorarea zonelor slab populate;

În baza Tratatului de la Maastricht a fost creat Fondul de Coeziune, destinat acordării de ajutoare statelor membre care nu reușesc să realizeze un produs intern brut egal cu media PIB obținut în UE (cele mai mari sume au revenit, în ultimii ani, Greciei, Irlandei, Spaniei, Portugaliei).

Fondul de coeziune a fost creat în anul 1993 și este destinat statelor membre al căror produs intern brut este sub 90% din media comunitară și contribuie la finanțarea proiectelor în domeniile infrastructurii transporturilor și mediului înconjurător. Din totalul propunerilor Comisiei Europene în cadrul Agendei 2000, Consiliul european a confirmat necesitatea concentrării cheltuielilor Fondurilor structurale (Fondurile europene de dezvoltare regional FEDER, Fondul social European FSE, Fondul European de Orientare și Garanții Agricole FEOGA) spre regiunile care au nevoie.

---

[1] Ibidem.

2.3. Cheltuieli interne

În afara celor două capitole specifice politicilor interne, celelalte politici interne ale UE deţin 10% din buget. Aceste cheltuieli sunt destinate în principal pentru finanţarea unor:

- programe destinate tinerilor (de exemplu, schimbul de studenţi, în cadrul programelor Socrates, Leonardo da Vinci, Tineretul pentru Europa, Serviciul de voluntariat european);
- asigurării energiei la nivelul spaţiului comunitar;
- armonizării pieţelor interne;
- cercetare şi dezvoltare tehnologică – urmărindu-se în principal realizarea unor proiecte se susţinere a unor centre de cercetare, companii sau universităţi din statele membre.

Cercetarea şi dezvoltarea tehnologică constituie una din cheile viitorului european. In completarea şi susţinerea eforturilor naţionale, UE conduce o politică de cercetare proprie, având un program cadru de cercetare, plurianual, care a dispus de 15 miliarde euro pentru perioada 1992-2002.

Alături de domeniul cercetării se regăseşte în această categorie şi domeniul reţelelor transeuropene. Finanţarea reţelelor trans-europene priveşte dezvoltarea reţelelor transfrontaliere de drumuri, căi ferate, energie şi telecomunicaţii. Aceste reţele sunt importante pentru promovarea concurenţei şi funcţionarea pieţei unice.

Dimensiunea lor transnaţională argumentează cheltuielile din bugetul UE pentru realizarea acestor reţele. Aproape 700 de miliarde euro în anul 2000 din bugetul UE au fost alocate pentru punerea în funcţiune a unei reţele globale coerente, astfel încât piaţa unică să poată funcţiona cât mai corect.

Literatura de specialitate a comentat de asemenea[1] că UE a alocat peste 480 de milioane de euro în anul 2000 pentru diverse acţiuni în domeniile educaţiei, formării profesionale şi tineretului, pentru a promova mobilitatea elevilor şi a-i încuraja pentru a face studiile într-un alt stat membru. In anul 1998 programul SOCRATES a permis mobilitatea a 200.000 de studenţi. In acelaşi an, programul Leonardo da Vinci a susţinut peste 700 de proiecte transnaţionale destinate ameliorării formării profesionale în Europa. De asemenea, prin programele Tinereţe pentru Europa şi Serviciul Voluntar European s-au susţinut în anul 1998 proiecte interesante, la care au participat peste 80.000 de tineri.

2.4. Cheltuielile administrative

Cel mai puţin înţeles element din structura cheltuielilor din bugetul general al UE îl formează cheltuielile pentru administraţie. Referirile constante ale presei la birocraţia de la Bruxelles şi Strasbourg sugerează un nivel prea ridicat al acestei categorii de cheltuieli. Plata oficialilor, organizarea întâlnirilor de lucru, birourile şi cheltuielile de întreţinere sunt percepute în general de public ca fiind cea mai amplă cheltuială din buget.[2]

---

[1] Ibidem, p. 56.

[2] *B. Ardy, A. El-Agraa,* Armonizarea taxelor, în volumul "The European Union Economics and Policies", Pearson Education, 2004, p. 346.

Acest peisaj este însă eronat.

Astfel, cheltuielile administrative, privite ca sume de bani destinate organizării şi funcţionării organismelor comunitare, reprezintă aproximativ 5,1% din totalul bugetului general. Ponderea lor în totalul cheltuielilor bugetare comunitare este de aproximativ 6%.

Această categorie de cheltuieli vizează, în general, cheltuieli cu salarii, pensii, clădiri, echipamente etc. Cheltuielile totale destinate funcţionării ansamblului de instituţii europene, cheltuielile salariale şi pensiile funcţionarilor au reprezentat 4,7 miliarde de euro în anul 2000, aproximativ 5% din totalul cheltuielilor.

Deşi evoluţia numărului personalului comunitar a fost spectaculoasă, de la aproximativ 9000 la peste 30.000 în anul 2000, raportarea acestor cifre la numărul de persoane care lucrează în administraţia publică a oricăruia dintre statele membre ne relevă contrarul. Instituţiile funcţionează cu 32.000 de funcţionari, echivalentul efectivului care lucrează în serviciul public al unui oraş cum ar fi Viena sau a ministerului francez al agriculturii.[1]

Cea mai mare parte a acestor funcţionari lucrează pentru Comisia Comunităţilor Europene, iar din punct de vedere al activităţilor efectiv prestate, mare parte realizează traducerea oficială a tuturor documentelor întocmite la nivel european, în contextul în care uniunea recunoaşte ca limbă oficială limba tuturor ţărilor care o compun.

Discuţiile cu privire la aparatul de funcţionari ai UE au relevat şi aspecte legate de competenţa profesională a acestora şi posibile acte de corupţie.[2] Trebuie să menţionăm caracterul multinaţional al corpului de funcţionari europeni, ceea ce presupune un efort de armonizare al conduitei profesionale pentru indivizi cu educaţie diferită. De exemplu, angajarea unor cunoştinţe sau prieteni este normală în unele state, dar în altele nu.[3]

De asemenea, raportat la complexitatea atribuţiilor care revin Comisiei europene, aparatul care deserveşte această instituţie este mult prea mic, ceea ce ridică rezerve pertinente cu privire la calitatea acţiunilor întreprinse.

Un alt element discutat între statele membre cu privire la cheltuielile administrative ţine de faptul că majoritatea lor s-au concentrat în Belgia şi Luxemburg, state gazdă pentru primele instituţii constituite la nivelul comunităţilor. Beneficiile pe care le generează aceste cheltuieli în alte state sunt astfel limitate, ceea ce a determinat includerea în statutul funcţionarilor publici europeni a două principii noi cu privire la accesul la funcţia publică: principiul dispersiei teritoriale a instituţiilor nou înfiinţate la nivelul UE şi principiul reprezentării proporţionale a statelor membre în structura de personal a instituţiilor europene, pentru cetăţenii care provin din toate statele membre.[4]

---

[1] *F. Dumitru,* op. cit., p. 57.

[2] Menţionăm în acest sens demisia Comisiei Santer în anul 1999.

[3] *B. Ardy, A. El-Agraa,* loc. cit.

[4] *M. Tofan, A.M. Bercu,* Condiţii de acces la funcţia publică europeană, în Revista Tribuna Economică nr. 11/2006, p. 9

2.5. Cheltuieli destinate acțiunilor externe

Politica externă reprezintă un ansamblu de acțiuni întreprinse de instituțiile UE cu alte țări. Această politică de mare importanță se referă la ajutorul comunitar pentru dezvoltarea și susținerea țărilor aflate în nevoie.

UE este un actor important în plan mondial în ceea ce privește acordarea ajutoarelor umanitare, în special acordarea ajutorului alimentar. UE finanțează și acțiuni privind democrația și respectarea drepturilor omului, măsuri privind apărarea pădurilor tropicale și a mediului înconjurător.

Astfel, cheltuielile destinate acțiunilor străine vizează finanțarea unor activități inițiate de UE în scopul dezvoltării și colaborării cu spațiul extracomunitar (atât european, cât și din Asia, Africa sau America de Nord sau America Latină). Pentru gestionarea acestor fonduri a fost creat, printre altele, Oficiul Umanitar al Comunității, care, în anul 2000 avea la dispoziție aproximativ 475 milioane euro.

Trebuie ținut seama și de o serie de resurse financiare folosite pentru susținerea unor programe vizând lărgirea (extinderea) UE. Pentru anul 2000, ponderea acestor cheltuieli a fost de 40% din totalul cheltuielilor externe (3,2 miliarde euro). Această categorie de cheltuieli bugetare a fost gestionată prin intermediul unor programe speciale (instrumente structurale) precum SAPARD pentru agricultură, ISPA (infrastructura de transport), PHARE (implementarea acquis-ului comunitar, administrație, economie).

Ajutorul acordat statelor europene din fostul bloc comunist, au avut o foarte mare contribuție la pregătirea unor asemenea state pentru integrarea în structurile comunitare. Pot fi susținute pe seama acestor fonduri chiar acțiuni de acordare a unor ajutoare de urgență. Pe seama acestei categorii de cheltuieli sunt finanțate de asemenea și o serie de activități de susținere și promovare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, acțiuni de protecție a mediului înconjurător (păduri tropicale etc.), activități de asociere cu organismele internaționale, cooperarea cu state ne-membre puternic industrializate (Japonia, SUA).

Secțiunea a 5-a. Execuția bugetară

De îndată ce bugetul este adoptat, se pune problema executării acestuia.

Execuția bugetului Uniunii Europene respectă norme foarte precise. Articolul 317 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene prevede următoarele: „Comisia, în cooperare cu statele membre, execută bugetul pe propria răspundere".

Repartizarea responsabilităților este, prin urmare, una clară: Parlamentul și Consiliul stabilesc resursele ce urmează să fie colectate și cheltuielile ce urmează să fie efectuate, iar Comisia execută deciziile bugetare ale acestora; statele membre cooperează cu Comisia astfel încât creditele bugetare să fie folosite în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare.[1]

[1] http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus/interinstitutionallegalframework/managementeubudget, accesat la 27 ianuarie 2010.

Articolul 274 din Tratatul CEE dispune Comisia europeană trebuie să execute bugetul pe propria răspundere, în limita creditelor alocate şi conform principiului bunei gestiuni financiare.

Totodată, repartizarea competenţelor este clară: Parlamentul european şi Consiliul european decid cheltuielile care se vor efectua. Comisia europeană execută deciziile bugetare. În practică, comisia europeană se sprijină pe statele membre pentru gestionarea anumitor politici.

Articolul 274 TCE stabileşte că regulamentul financiar trebuie să prevadă „modalităţile particulare potrivit cărora fiecare instituţie participă la executarea cheltuielilor proprii".

Astfel, regulamentul financiar sustrage competenţei comisiei creditele aferente altor instituţii, potrivit principiului autonomiei instituţionale în materie bugetară. Comisia are de asemenea posibilitatea de a delega o parte din atribuţiile de administrare directă unor persoane fizice sau unor agenţii, care să acţioneze în numele şi pe răspunderea comisiei. Această uzanţă poartă numele de externare.[1] Comisia poate, de exemplu să subcontracteze societăţilor private anumite sarcini tehnice, precum studiile de specialitate sau managementul IT. Administrarea politicilor comunitare, inclusiv selecţia proiectelor şi împărţirea contribuţiilor financiare cade doar în sarcina organismelor desemnate de autorităţile publice.

Executarea bugetului se bazează pe principiul separării atribuţiilor ordonatorului de credite, ale contabilului şi ale controlorului financiar. Ordonatorul este gestionarul creditului şi singurul competent să dispună în privinţa cheltuielilor, constatării drepturilor şi ordinelor de plată sau de recuperare. Ordonatorul poate fi Comisia, un organ de executare mandatat în acest sens sau administraţia publică a statelor membre. Contabilul este însărcinat să deruleze efectiv operaţiunile necesare pentru efectuarea plăţilor şi încasărilor. Toate aceste operaţiuni se desfăşoară sub supravegherea controlorilor financiari din fiecare instituţie.

Titlul IV al părţii I a Regulamentului tratează aspecte privind execuţia bugetară, informaţiile fiind structurate pe 8 capitole („dispoziţii generale", „modalităţi de execuţie", „actorii financiari", „răspunderea actorilor financiari", „operaţiunile de venituri", „operaţiunile de cheltuieli", „sisteme informatice", „auditorul intern").

Comisia este instituţia europeană care are rolul de a executa veniturile şi cheltuielile bugetului. Statele membre ale uniunii trebuie să coopereze cu Comisia, astfel încât în realizarea bugetului să fie respectate principiile detaliate mai sus.

Înaintea utilizării resurselor bugetare, regulamentul impune adoptarea unui „act de bază", definit ca fiind un act juridic care furnizează un temei legal pentru acţiuni şi pentru execuţia cheltuielilor corespunzătoare înregistrate în buget.

În baza prevederilor Tratatului CE şi EURATOM, un act de bază este un act adoptat de autoritatea legislativă şi poate lua forma unui regulament, a unei directive, a unei decizii, în sensul art. 249 din Tratatul CE sau a unei decizii *sui generis*. Cu privire la politica externă şi de securitate comună PESC, actul de bază poate lua una din formele specificate la art. 13 alin. 2 şi 3, la art. 14, art. 18 alin. 5, art. 23 alin. 1 şi 2 şi art. 24 din Tratatul privind Uniunea Europeană.

---

[1] *N. Neagu*, op. cit., p. 53.

Cu privire la cooperarea poliţienească şi judiciară în materie penală, actul de bază poate lua una din formele menţionate la art. 34 din Tratatul instituind Uniunea Europeană. Recomandările şi avizele, precum şi rezoluţiile şi concluziile, declaraţiile sau alte acte fără efecte juridice, nu constituie acte de bază. Prin derogare de la condiţia existenţei actului de bază, următoarele credite pot fi acordate în lipsa unui astfel de act, doar cu condiţia ca acţiunile destinate finanţării să ţină de competenţa comunităţilor sau a uniunii:

a) Creditele pentru proiectele pilot de natură experimentală;

b) Creditele pentru acţiuni pregătitoare, în domeniile de aplicare ale Tratatului CE şi EURATOM;

c) Creditele pentru acţiuni pregătitoare cu privire la PESC;

d) Creditele pentru acţiuni unice sau chiar permanente, întreprinse de comisie în virtutea sarcinilor ce îi aparţin, altele decât dreptul de iniţiativă legislativă;

e) Creditele destinate funcţionării fiecărei instituţii conform autonomiei sale administrative.

În calitate de titular principal al prerogativelor bugetare, comisia conferă celorlalte instituţii competenţele necesare executării secţiunii din buget care le este destinată. Fiecare instituţie exercită aceste competenţe în limita creditelor autorizate şi a prevederilor Regulamentului financiar general. Comisia şi celelalte instituţii pot delega, în cadrul departamentelor proprii, competenţele de execuţie bugetară în conformitate cu condiţiile stabilite prin actul de delegare.

Tuturor actorilor financiari le este interzis să ia măsuri care pot genera conflicte între propriile lor interese şi cele ale comunităţilor. Prin actor financiar înţelegem orice persoană fizică sau juridică implicată în execuţia, gestionarea, auditarea sau controlul bugetului.

Un conflict de interese survine în cazul în care exercitarea imparţială şi obiectivă a funcţiilor unor actor financiari sau ale altor persoane este compromisă din motive care implică familia, viaţa sentimentală, afinităţile politice sau naţionale, interesul economic sau orice alt interes comun cu cel al beneficiarului.

Execuţia bugetului este atributul exclusiv al Comisiei care acţionează:

a) În mod centralizat;

b) Prin gestionarea partajată sau descentralizată;

c) Prin gestionarea în comun cu organizaţiile internaţionale.

a) Execuţia centralizată a bugetului

Atunci când Comisia execută bugetul în mod centralizat, sarcinile de execuţie sunt efectuate fie direct, de către departamentele sale, fie indirect.

Chiar şi în ipoteza execuţiei indirecte, comisia nu poate conferi unor ţări străine de uniune competenţe de execuţie de care dispune conform prevederilor tratatelor, în cazul în care presupun o marjă largă de discreţie implicând opţiuni de natură politică. Sarcinile de execuţie delegate trebuie definite în mod clar şi monitorizate pe deplin în utilizarea lor.

Delegarea sarcinilor de execuţie a bugetului trebuie să respecte principiul bunei gestionări financiare, ceea ce presupune organizarea unui control intern eficace şi eficient. Acest control trebuie să asigure respectarea principiului nediscriminării şi

vizibilității acțiunii comunitare. Sarcinile de execuție astfel delegate nu pot da naștere unor conflicte de interese.

b) Execuția bugetului prin gestionarea partajată (descentralizată)

Atunci când comisia execută bugetul prin gestionare partajată, sarcinile de execuție sunt delegate statelor membre.

Statele membre adoptă toate actele cu putere de lege, actele administrative sau de altă natură, necesare protecției intereselor financiare ale comunităților, fără a aduce atingere dispozițiilor complementare incluse în reglementările sectoriale relevante și pentru a se asigura că, în cadrul gestionării partajate, fondurile sunt utilizate în conformitate cu normele și principiile aplicabile.

În acest scop, statele membre trebuie în special:

- să se asigure că acțiunile finanțate din buget sunt puse în aplicare efectiv și corect;
- să prevină și să soluționeze neregulile și frauda;
- să recupereze fondurile plătite necuvenit sau utilizate incorect sau cele pierdute ca urmare a unor nereguli sau erori;
- să se asigure, prin reglementări sectoriale relevante și în conformitate cu art. 30 al. 3 din regulament, publicarea anuală *ex post* adecvată a beneficiarilor fondurilor provenite din buget.

Statele membre efectuează verificări și instituie un sistem de control intern eficace și eficient și pot iniția procedurile judiciare necesare și adecvate, prezentând o situație rezumativă anuală, la nivel național, a auditurilor și declarațiilor disponibile.

c) Execuția bugetului prin gestionare descentralizată

În acest caz, sarcinile de execuție sunt delegate țărilor terțe, în conformitate cu art. 56 și cu dispozițiile din partea II, titlul IV din regulament, fără a aduce atingere delegării celorlalte sarcini către organismele cu atribuții de gestiune indirectă a bugetului, atunci când este executat în mod centralizat de către comisie.

Comisia aplică proceduri de verificare a conturilor sau mecanisme de corecție financiară care îi permit să își asume răspunderea finală pentru execuția bugetului. Țările terțe cărora le sunt delegate sarcini de execuție asigură publicarea *ex post* anuală adecvată a beneficiarilor fondurilor provenite de la buget.

Regulamentul prevede expres în art. 58 principiul separării sarcinilor, conform căruia sarcinile ordonatorului de credite și cele ale contabilului sunt separate și incompatibile între ele.

Fiecare instituție stabilește, în cadrul normelor sale administrative interne, personalul de un nivel adecvat căruia îi încredințează, în conformitate cu condițiile stabilite de regulamentul său de procedură, obligațiile ordonatorului de credite, sfera de aplicare a competențelor delegate și posibilitatea subdelegării acestor competențe de către persoanele cărora le-au fost delegate.

Ordonatorii de credite delegați sau subdelegați nu pot acționa decât în limitele stabilite prin actul de delegare sau de subdelegare. Ordonatorul de credite complet delegat sau subdelegat poate fi asistat în îndeplinirea sarcinilor sale de către unul sau mai mulți membri ai personalului însărcinați să efectueze sub responsabilitatea ordonatorului, anumite operațiuni necesare pentru execuția bugetară și prezentarea conturilor.

Prelevările agricole şi drepturile vamale sunt percepute de administraţiile vamale naţionale în contul comunităţilor. Drepturile comunităţilor asupra veniturilor sunt fondate pe comunicarea către contribuabil de către serviciul naţional competent a sumei datorate. Aceste venituri trebuiesc puse la dispoziţia Comisiei europene într-un cont special deschis la trezoreria statului membru în termen de 2 luni de la încasarea taxei, după deducerea unei cote de 25% (10% până în anul 2001), reprezentând cheltuielile de percepere de către statele membre.

Veniturile din TVA şi VNB nu fac obiectul unei perceperi asupra contribuabililor. Ele trebuie puse la dispoziţia comisiei de către statele membre în interiorul unui termen maxim, orice întârziere atrăgând plata unor dobânzi de întârziere. Veniturile care provin din TVA şi VNB sunt vărsate în fiecare lună, constând în a 12-a parte din suma prevăzută cu acest titlu în exerciţiul bugetar curent în statele membre. Ajustările intervin în cursul exerciţiului bugetar următor în funcţie de rezultatele efective constatate.[1]

[1] *N. Neagu,* Fraudarea bugetului comunitar, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2008, p. 42.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IAȘI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

PARTEA A II-A
DREPT FISCAL EUROPEAN

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I
Reglementări uniforme privind impozitele şi taxele în Uniunea Europeană

Secţiunea 1. Politica fiscală la nivelul Uniunii Europene

Politica fiscală reprezintă o componentă importantă a politicii economice, ce include ansamblul reglementărilor privind stabilirea şi încasarea impozitelor şi taxelor ce concretizează opţiunile manifestate la un moment dat în materie de impozite şi taxe şi cu privire la cheltuielile publice.

Interpretată în sens foarte larg, politica fiscală presupune un întreg corp de reguli cu privire la finanţele publice, incluzând aspecte legate de dimensiunea financiară a activităţii sectorul public, impozitele, taxele şi cheltuielile, partajarea răspunderii între diferitele niveluri ale administraţiei publice.[1]

Politica fiscală cuprinde totalitatea metodelor, mijloacelor, instrumentelor şi instituţiilor ce se utilizează pentru procurarea resurselor financiare necesare finanţării activităţilor publice precum şi pentru a influenţa evoluţia economiei unei anumite zone geografice, de obicei prin raportarea directă la teritoriul unui stat.

Politica fiscală se promovează într-o strânsă legătură cu măsurile de politică bugetară, de politică monetară şi în interdependenţă cu politica preţurilor şi politica ocupării forţei de muncă şi alte politici economice.[2]

Legislaţia fiscală, în calitate de parte componentă a politicii fiscale cuprinde normele juridice cu privire la aşezarea, stabilirea şi încasarea impozitelor şi taxelor. Normele juridice fiscale stabilesc contribuabilii, obiectele impozabile, bazele de impozitare, aşezarea şi calcularea impozitelor şi sancţiuni pentru nerespectarea obligaţiilor fiscale.

Obiectivele legislaţiei fiscale sunt menite să asigure realizarea politicii fiscale:

- legislaţia fiscală urmăreşte să asigure colectarea veniturilor necesare acoperirii cerinţelor de servicii publice;
- legislaţia fiscală vizează distribuirea echitabilă a sarcinilor fiscale pentru a asigura respectarea principiului echităţii;
- impozitele şi taxele să reprezinte instrumente care să stimuleze creşterea economică şi munca;
- legislaţia fiscală urmăreşte administrarea corectă a impozitelor în condiţii de transparenţă şi cu costuri mai reduse.

---

[1] *Ali El-Agraa,* Tax Harmonization, în volumul „The European Union Economics and Policies", Pearson Education, England, 2004, p. 319.

[2] *Gh. Voinea,* Legislaţie fiscală, suport de curs pentru studenţii masteranzi, Facultatea de Economie şi Administrarea Afacerilor, Universitatea Alexandru Ioan Cuza, Iaşi, 2009.

BCU Cluj / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Principalele cerinţe ale elaborării şi aplicării legislaţiei fiscale sunt:[1]

- legislaţia fiscală ar trebui să fie simplă şi clară pentru a fi înţeleasă de fiecare contribuabil şi pentru a fi aplicată de organele fiscale;
- legislaţia fiscală să promoveze asigurarea echităţii şi reducerea poverii fiscale;
- legislaţia fiscală are nevoie de coerenţă pentru a exercita influenţa pozitivă asupra dezvoltării economiei naţionale;
- corelarea diverselor prevederi din legislaţia fiscală pentru a elimina contradicţiile între diversele reglementări.

În vederea aplicării şi respectării prevederilor legislaţiei fiscale sunt necesare următoarele măsuri:

- elaborarea unor norme juridice fiscale clare şi concise care să nu conţină contradicţii sau posibilităţi de evaziune fiscală;
- pregătirea persoanelor din cadrul autorităţii fiscale astfel încât să aplice corect prevederile legislaţiei fiscale;
- pregătirea şi informarea persoanelor fizice şi a managerilor asupra obligaţiilor fiscale, în condiţii de transparenţă.

Politica fiscală comună la nivelul statelor membre ale comunităţilor nu a reprezentat o prioritate la începutul construcţiei europene, fiecare ţară manifestându-se autonom şi suveran în această privinţă. Extinderea colaborării între statele membre a ridicat însă probleme noi, mai ales în contextul utilizării unei monede unice. Euroscepticii au fost cei care au scos în evidenţă ameninţări posibile pentru guvernele statelor care preiau moneda unică şi, indirect, pentru celelalte state membre. Poate că cea mai delicată problemă în materia politicii fiscale la nivel european este delimitarea sferei de competenţă la nivel naţional faţă de competenţa recunoscută la nivel european pentru instituţiile cu prerogative în domeniu.

Astfel, la nivelul Uniunii Europene, problema acoperirii datoriei publice este un subiect complex, care ar trebui să preocupe cu prioritate guvernele statelor membre. În principiu, este în interesul fiecărui stat să reziste tendinţelor spre deficit, astfel încât disciplina fiscală să nu reclame nici o măsură colectivă. Guvernele puternic presate din punct de vedere financiar ar putea solicita băncii centrale să le finanţeze deficitele, apelând la emisiunea monetară cu efect inflaţionist. În ipoteza UE, această metodă nu se poate utiliza decât cu sprijinul Băncii Centrale Europene, construcţia eurosistemului facilitând propagarea efectului inflaţionist în toate statele care utilizează moneda unică (eurozona). Datorită efectelor posibile ale utilizării acestei metode, această uşă de impact este închisă în mod explicit de către Tratatul de la Maastricht, care interzice expres Eurosistemului (Băncii Centrale Europene şi băncilor centrale naţionale) să asigure sprijin nemijlocit guvernelor în problema finanţării deficitului bugetar.[2]

Şi totuşi, problema deficitului reclamă o soluţie pe care guvernele trebuie să o poată adopta. În contextul actualei crize financiare internaţionale şi pe fondul extinderii Uniunii europene, statele central şi este europene se confruntă acut cu nevoia

---

[1] Ibidem.

[2] *R. Baldwin, Ch. Wyplosz,* Economia integrării europene, Ed. economică, Bucureşti, 2006, p. 398.

unei soluții care să le finanțeze deficitul bugetar. Spre exemplu, în situația României soluția către care s-a orientat guvernul a fost contractarea unui împrumut extern, în condiții și sub directa supraveghere a Fondului Monetar Internațional.

Raportându-ne la logica construcției europene și la filosofia utilizată pentru definirea politicii financiare comune, contractarea unui împrumut masiv de către o țară este un semn de indisciplină care ar putea perturba piețele financiare internaționale. Dacă piețele consideră că datoria publică a unei țări este nesustenabilă, atunci ele vor considera că întreaga zonă euro este problematică. Efectului indirect va consta într-o considerabilă ieșire de capital și o slăbire a euro. Într-o atare ipoteză, ieșirile masive de capital determină un colaps al cursului de schimb și al burselor de valori, ceea ce antrenează o criză prelungită, o recesiune profundă și un șomaj de durată. Atunci când statul în cauză este parte a unui sistem monetar, lucrurile se complică și mai mult. Pericolul care amenință o țară membră a UE trebuie să preocupe toate celelalte state, în așa mod încât să contribuie la evitarea falimentului guvernamental atunci când este iminent.

În fapt, acest risc a fost în mod clar identificat prin Tratatul de la Maastricht, care include o clauză de nonintervenție. Această clauză statuează expres că nici un credit oficial nu poate fi acordat către un guvern al unei țări membre care se află într-o asemenea situație delicată.[1]

Totuși, remarcăm că există și situații derogatorii de la această regulă expresă inclusă în Tratatul UE. Spre exemplu, în cazul României, împrumutul contractat de la FMI în 2009 a fost încuviințat de către Uniunea europeană prin implicarea Comisiei europene, atât la negocieri cât și în calitate de cofinanțator. Așadar, în ciuda caracterului imperativ al clauzei de nonintervenție, în cazuri urgente și temeinic justificate se pot încheia anumite acorduri în scopul evitării prăbușirii financiare a unui stat. În general, există temerea că un eșec al puterii unui stat ar afecta zona euro iremediabil, prin discreditarea monedei unice în plan internațional, cu efecte grave pe termen lung.

Trebuie subliniat că scenariul evidențiat mai dus nu se referă la efectele obișnuite ale aplicării unei politici fiscale standard, ci la riscul unor deficite excesive și care demonstrează un deficit potențial nesustenabil. Este vorba despre acumularea unor deficite bugetare pentru mai mulți ani la rând, care anticipează un scenariu cu impact socio-economic grav. Pentru acestor situații, se impune ca UE să abandoneze aplicarea principiului subsidiarității în favoarea reglementării unor reguli de disciplină fiscală colectivă.

Din punct de vedere juridic, particularitățile care caracterizează legătura între statele membre ale Uniunii europene fac ca nici teoria federalismului fiscal nici principiul subsidiarității să nu poată fi aplicate fără restricții.

În literatura de specialitate s-a evidențiat faptul că teoria federalismului fiscal presupune arondarea responsabilităților fiscale către diferite niveluri ale administrației (național, regional, local). Deși UE nu este o federație, această teorie este justificată la nivel european pentru două argumente: eficientizarea măsurilor de politică fiscală și uniformizarea efectelor acestor măsuri. Există însă și două argumente împotriva

[1] Ibidem, p. 399.

acestei teorii şi în favoarea menţinerii suveranităţii statelor membre: preferinţele şi opţiunile diferite ale popoarelor care aparţin uniunii şi calitatea diferită a actului de guvernare în aceste state. Unitatea în diversitate pe care o presupune Uniunea europeană nu poate neglija diferenţele considerabile care există între statele membre, inclusiv cu privire la opţiunile personale în materia acţiunilor care presupun constituirea şi cheltuirea bugetului naţional. Unele popoare ar putea opta pentru investiţii în infrastructură, altele pentru finanţarea sistemului de pensii etc. Eterogenitatea preferinţelor şi asimetria informaţiilor arată cât de ineficientă poate fi delegarea competenţelor în materia politicii fiscale la nivel supranaţional.[1]

În mod tradiţional, se consideră că există două pârghii macroeconomice care pot influenţa bugetul într-o federaţie: politica fiscală şi transferurile de capital între regiuni.[2] Politica fiscală constă în manipularea echilibrului dintre cheltuielile şi veniturile publice astfel încât să se reflecte asupra cererii totale din economie.

Cea de-a doua pârghie, transferurile de capital într-o uniune monetară care se confruntă cu un şoc asimetric tind să echilibreze imposibilitatea de a face apel la rata de schimb pentru a absorbi efectele şocului. Prin intermediul transferului de capitaluri între regiuni, transfer organizat şi ordonat de la nivelul administraţiei publice centrale, politica fiscală luptă cu efectele şocului asimetric, diminuând rezultatele negative. Aceste transferuri operează în trei moduri: conferă stabilitate economică temporară, asigură sprijin interregional şi redistribuirea veniturilor între regiunile membre. Redistribuţia interregională a veniturilor presupune perceperea veniturilor din zonele mai bine dezvoltate şi cheltuirea lor în beneficiul direct al zonelor aflate în deficit. Acest tip de redistribuire este motivat de teoria solidarităţii naţionale care există la nivelului unui stat, chiar şi în ipoteza de organizare a puterii publice pe baze descentralizate, sub forma concretă a unei federaţii. În teorie, acest mecanism este perfect fundamentat şi operaţional. Transpunerea lui în practică la nivelul UE se confruntă cu mai multe impedimente, dintre care organizarea instituţională absolut inedită, care nu poate fi comparată cu cea a unei federaţii, heterogenitatea foarte amplă a regiunilor, pe fondul extinderii din secolul XXI a uniunii, problemele de percepţie a populaţiei în materia dimensiunii de solidaritate şi întrajutorare pe care le presupune cetăţenia europeană. Lărgirea colaborării din interiorul UE cu încă 12 state central şi est europene a ridicat încă o serie de probleme de rezolvat prin intermediul politici fiscale unice: nivelul redus de venituri din aceste state, numărul ridicat de locuitori ai zonei nou devenite membre şi importanţa agriculturii în economie.

Uniunea monetară implică renunţarea la politica monetară ca instrument de stabilizare macroeconomică, ceea ce înseamnă creşterea rolului politicii fiscale. Cu toate acestea, politica fiscală a statelor membre, în condiţiile specifice ale pieţei unice europene, afectează alte ţări europene. Distribuirea acestor efecte reclamă de asemenea distribuirea instrumentului de politică fiscală.[3]

---

[1] *R. Baldwin, Ch. Wyplosz,* Economia integrării europene, Ed. economică, Bucureşti, 2006, p. 401.

[2] *B. Ardy, A. El-Agraa,* Armonizarea taxelor, în volumul "The European Union Economics and Policies", Pearson Education, 2004, p. 348.

[3] *R. Baldwin, Ch. Wyplosz,* op. cit., p. 393.

Atunci când o țară se alătură unei uniuni monetare, renunță la unul dintre cele două instrumente macroeconomice: politica monetară, dar menține controlul asupra celui de-al doilea, politica fiscală. Schimbările în cheltuieli și/sau impozite acționează asupra echilibrului bugetar, ceea ce imediat va genera discuții cu privire la finanțarea datoriei publice.

Politica financiară se confruntă cu un deficit major și anume este foarte lentă în implementare. Proiectarea bugetului este un proces lung și complicat, iar în ipoteza europeană proiectarea bugetului trebuie să respecte perspectivele financiare pe termen lung. Prin urmare, modificarea politicii fiscale este dificilă și presupune parcurgerea unui interval de timp îndelungat. La nivel european, politica fiscală a unei țări poate ajuta sau prejudicia alte țări. În contextul unicității construcției europene, trebuie observat că o țară nu poate lua o decizie ignorând complet efectele asupra celorlalți membri ai uniunii, trebuind coordonate deciziile de politică fiscală luate de către toți membrii. Rezultă că politica fiscală, singurul instrument rămas statelor în contextul transferului de suveranitate în domeniul monetar, trebuie, de asemenea, să se bazeze pe acțiuni și decizii coordonate.

În principiu, toate statele implicate ar putea să convină asupra politicilor fiscale comune, astfel încât să se ajungă în situația în care, pe cât posibil, să beneficieze de pe urma alegerii unei soluții toate statele membre.

Așadar, spațiul financiar european se confruntă cu trei probleme majore: nevoia de echitate pentru toate statele membre, extinderea uniunii și restricțiile pe care Uniunea Monetară le impune asupra mecanismelor economice de reglare. Problema echității este esențială, deoarece statele membre vor paraliza dezvoltarea cooperării în materie bugetară, dacă perceperea veniturilor și alocarea cheltuielilor nu se realizează echitabil. Actualele elemente de inechitate sunt rezultatul politicii agricole comune (PAC) și este de așteptat ca finanțarea activității fermierilor pe viitor să fie abandonată.[1] Fondurile structurale vizează în principal ridicarea gradului de convergență între statele membre, dar este de așteptat ca și state anterior membre să primească o parte din aceste fonduri, pentru a nu crea în interiorul uniunii un grup de state donatoare și un grup de state beneficiare. Remarcăm în acest context dificil al alocării resurselor, că statele membre nu sunt încă deplin pregătite pentru a transfera irevocabil prerogativele suverane în materie de politică fiscală la nivel european. Păstrarea unui buget național generos, care să gestioneze autonom veniturile și cheltuielile pentru fiecare stat, este modul în care se previzionează organizarea spațiului financiar și fiscal european pentru o bună perioadă de timp de acum încolo.

Mai mult, faptul că bugetul general al UE nu este comparabil cu cel al statelor federale existente este în egală măsură de necontestat și de așteptat. Construcția unică din punct de vedere politic a Uniunii Europene și raza largă de aplicabilitate a principiului subsidiarității face ca UE să fie departe de organizarea și funcționarea unei federații, fiecare stat păstrând o semnificativă dimensiune a suveranității naționale.

Concluzionând, politica fiscală comună este exclus să se manifeste în toate domeniile sale de impact, însă nici principiul subsidiarității nu poate fi respectat fără ca măsurile luate la nivel național să nu afecteze situația celorlalte state membre.

---

[1] *B. Ardy, A. El-Agraa*, op. cit., p. 351.

Soluţia este cooperarea statelor în domeniul politicii fiscale, în limitele impuse prin adoptarea Pactului de stabilitate şi creştere.

Secţiunea a 2-a. Armonizarea fiscală şi cooperarea fiscală – piloni ai politicii fiscale comunitare

În procesul construcţiei europene un rol deosebit de important l-au avut şi îl au măsurile privind adaptarea administraţiei publice centrale şi locale ale fiecărui stat la mecanismele de funcţionare specifice instituţiilor europene. Fără a se reuşi conturarea unui model unic, au fost stabilite câteva coordonate care se regăsesc la ora actuală, mai mult sau mai puţin, la nivelul fiecărei administraţii publice naţionale, coordonate pe seama cărora se concep, adoptă şi implementează politicile comunitare. Între acestea, politica fiscală deţine un rol deosebit de important, încă din timpul primilor paşi în vederea realizării Europei unite, apoi pe parcursul constituirii Comunităţilor Europene şi în final în conturarea Uniunii Europene.

Politica fiscală comunitară se impune însă cu dificultate în spaţiul european, mai ales datorită obstacolelor pe care le întâmpină, mai ales a celor provocate chiar de către statele membre, reticente cu privire la aplicarea unor reguli comune privind mai ales eliminarea diferitelor forme de discriminare fiscală, dubla impunere sau evaziunea fiscală.

Principalele instrumente pe care Uniunea Europeană înţelege să le folosească în vederea apropierii fiscalităţii ţărilor membre sunt armonizarea fiscală şi cooperarea fiscală dintre statele membre.

Armonizarea fiscală presupune un proces de compatibilizare între normele juridice naţionale ale statelor membre, precum şi între normele juridice naţionale şi reglementările comunitare, ceea ce se traduce de fapt prin obligaţia sistemelor fiscale naţionale de a respecta regulile comunitare, obligaţie fundamentată pe principiul priorităţii (prevalenţei) normelor comunitare în raport cu cele naţionale. Acest principiu este reglementat prin legislaţia internă a fiecăruia dintre statele membre, fiind unul dintre pilonii de rezistenţă ai ordinii juridice la nivel european. În ceea ce priveşte legislaţia din România, acest principiu are consacrare constituţională,[1] fiind validat prin referendumul pentru modificarea legii fundamentale din anul 2003.

Astfel, un rol important îl au mecanismele juridice prin intermediul cărora dreptul comunitar impune o serie de constrângeri legislaţiilor naţionale. Armonizarea fiscală presupune şi pretinde mai întâi o voinţă politică afirmată clar şi ferm de către autorităţile comunitare, care trebuie însuşită apoi de statele membre. Armonizarea fiscală se bazează pe o armonizare legislativă, care trebuie să vizeze toate tipurile şi formele de impozite practicate în statele comunitare.

---

[1] Art. 148 alin. (2) din Constituţia României stipulează: Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum şi celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate faţă de dispoziţiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.

Realizarea unui asemenea obiectiv întâmpină o serie de dificultăţi:

- nu există încă clar conturată la nivelul Uniunii Europene o idee privind adoptarea sistematică a normelor uniforme consacrate armonizării legislaţiei fiscale a statelor membre;
- există diferenţe foarte mari între reglementările unor impozite la nivelul celor 27 de state membre ale uniunii, dar în acelaşi timp există categorii de impozite pentru care nu pot fi identificate diferenţe de tratament sesizabile;
- legislaţiile naţionale privind impozitele directe prezintă o consecvenţă mai pronunţată decât legislaţia privind impozitele indirecte (de exemplu, TVA).

Dificultăţile întâmpinate de efortul de armonizare legislativă au determinat factorii de decizie la nivelul Uniunii Europene să încerce utilizarea unor mijloace mai eficiente şi mai uşor de acceptat de către state. Este vorba în primul rând de utilizarea altor mijloace de **cooperare fiscală între statele membre**. Astfel, au fost avute în vedere:

- coordonarea politicilor fiscale ale statelor membre;
- schimbul de informaţii şi cooperarea între administraţiile fiscale;
- cooperarea în cadrul organizaţiei pentru Cooperare şi Dezvoltare Economică;
- cooperarea sub forma acordurilor politice.

Eforturile de armonizare fiscală s-au concentrat asupra impozitelor indirecte, iar primul pas a fost făcut prin adoptarea unor reglementări prin care s-au eliminat unele frâne ale cooperării dintre întreprinderile europene şi constituirea grupurilor economice. Astfel, în anul 1990 au fost adoptate trei texte importante:

- Directiva privitoare la societatea mamă şi filiale;
- Directiva privitoare la fuziuni şi aporturi de active;
- Convenţia în materie de arbitraj.

Următorul pas l-a constituit elaborarea unor reguli comune cu incidenţă în procesul armonizării fiscale:

- interdicţia generală privind acordurile între întreprinderi care au drept obiectiv împiedicarea sau restrângerea concurenţei în interiorul Comunităţii (interdicţia oricărei practici abuzive în domeniul concurenţei);
- interdicţia ajutoarelor acordate între state care afectează concurenţa sau ameninţă să afecteze concurenţa, favorizând anumite întreprinderi sau anumiţi producători.

Tratatul CE conţine câteva dispoziţii de natură fiscală cu scopul de a interzice diferenţele de tratament fiscal faţă de unele produse naţionale şi produsele similare ce provin din alte state membre:

- este interzis statelor membre să supună, direct sau indirect, produsele provenind din alte state membre unor impozite interne de orice natură superioare celor care vizează produsele naţionale;
- sunt interzise restricţiile privind libertatea de stabilire a cetăţenilor unui stat membru pe teritoriul altui stat membru sau cele impuse înfiinţării de agenţii, sucursale sau filiale de către cetăţenii unui stat membru pe teritoriul altui stat membru;
- art. 93 din Tratatul CE stă la baza armonizării fiscale în privinţa TVA-ului, articol conform căruia, Consiliul poate adopta în unanimitate decizii privind armonizarea dispoziţiilor legislative referitoare la taxele asupra cifrei de afaceri, la accize şi la alte impozite indirecte, în măsura în care această armonizare este necesară pentru realizarea şi funcţionarea pieţei comune;

- art. 94 din Tratatul CE permite o viitoare armonizare şi în privinţa impozitelor directe, conferind Consiliului posibilitatea de a promova directive pentru apropierea dispoziţiilor legislative, reglementare sau administrative din statele membre care au o incidenţă directă asupra realizării şi funcţionării pieţei comune;

- art. 293 din Tratatul CE permite statelor membre să recurgă la negocieri, în caz de nevoie, pentru a asigura resortisanţilor lor eliminarea dublei impuneri în interiorul Comunităţii Europene.

Progresele cele mai mari în privinţa armonizării fiscale s-au înregistrat cu privire la taxa pe valoare adăugată (TVA). Sistemul comunitar a fost conceput şi inaugurat în 1970 şi principalul scop a fost acela de a elimina efectul cumulativ pe care îl aveau diferite taxe pe producţie şi pe consum din statele membre. Treptat, prin reglementări comunitare succesive s-a conturat un regim comunitar aplicabil acestui impozit indirect:

- TVA a fost definit ca un impozit general asupra consumaţiei aplicabil bunurilor şi serviciilor, direct proporţională cu preţul produsul, indiferent de numărul de tranzacţii efectuate anterior stadiului în care se făcea impozitarea;

- sunt reglementate aspecte privind subiecţii impozabili (orice persoană care desfăşoară activităţi economice impuse), operaţiunile impozabile (livrarea de bunuri, prestarea de servicii, schimbul de bunuri sau servicii, importul de bunuri), deductibilitatea şi factorul generator de TVA (efectuarea operaţiunii impozabile);

- prin Directiva nr. 77/338 s-a reglementat asieta uniformă pentru toate statele membre (9 la vremea respectivă).

Astăzi este în vigoare Directiva nr. 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (Directiva TVA), modificată şi completată ulterior. Aşa cum precizează preambulul acestei directive, realizarea obiectivului privind înfiinţarea unei pieţe interne presupune aplicarea în statele membre a legislaţiei privind impozitele pe cifra de afaceri care să nu denatureze condiţiile concurenţei sau să împiedice libera circulaţie a bunurilor şi serviciilor. Prin urmare, este necesară realizarea acestei armonizări a legislaţiei privind impozitele pe cifra de afaceri prin intermediul unui sistem privind taxa pe valoarea adăugată (TVA), astfel încât să se elimine, pe cât posibil, factorii care pot denatura condiţiile concurenţei, atât la nivel naţional, cât şi la nivel comunitar.

Este identificată la nivel european nevoia ca procesul de armonizare în materia TVA să se efectueze în etape, întrucât, armonizarea impozitelor pe cifra de afaceri determină în statele membre modificări în structura fiscală şi consecinţe apreciabile în domeniile bugetar, economic şi social. Sistemul comun privind TVA trebuie să conducă, chiar şi în cazul în care cotele şi scutirile nu sunt pe deplin armonizate, la o neutralitate în domeniul concurenţei, astfel încât, pe teritoriul fiecărui stat membru, bunurile şi serviciile similare să suporte aceeaşi sarcină fiscală, indiferent de lungimea lanţului de producţie şi de distribuţie.

Textul acestei directive este analizat în Capitolul III secţiunea a 3-a din partea a II-a a acestei lucrări.

Capitolul II
Cadrul normativ european în domeniul impozitelor şi taxelor

Secţiunea 1. Apariţia reglementărilor uniforme europene în domeniul fiscal

Ulterior intrării în vigoare a Tratatului de la Maastricht a fost necesară adoptarea unor norme de drept european care să reglementeze în mod uniform pentru toate statele membre ale uniunii aspecte legate de impozitele şi taxele existente.

Prin intermediul Regulamentului nr. 2223 din 1995, Uniunea Europeană a elaborat Sistemul European de Conturi. Aplicarea prevederilor cuprinse în acest regulament a impus o serie de modificări asupra variantei iniţial adoptate, actualmente fiind disponibilă o variantă consolidată cu actualizările acestui act normativ fundamental pentru dreptul financiar european până în luna octombrie 2009[1].

Modificările survenite au fost realizate prin:

- Regulamentul (CE) nr. 448/98 al Consiliului din 16 februarie 1998;
- Regulamentul (CE) nr. 1500/2000 al Comisiei din 10 iulie 2000;
- Regulamentul (CE) nr. 2516/2000 al Parlamentului European şi al Consiliului din 7 noiembrie 2000;
- Regulamentul (CE) nr. 995/2001 al Comisiei din 22 mai 2001 L 139 3 23.5.2001;
- Regulamentul (CE) nr. 2558/2001 al Parlamentului European şi al Consiliului din 3 decembrie 2001;
- Regulamentul (CE) nr. 113/2002 al Comisiei din 23 ianuarie 2002;
- Regulamentul (CE) nr. 359/2002 al Parlamentului European şi al Consiliului din 12 februarie 2002;
- Regulamentul (CE) nr. 1267/2003 al Parlamentului European şi al Consiliului din 16 iunie 2003;
- Regulamentul (CE) nr. 1392/2007 al Parlamentului European şi al Consiliului din 13 noiembrie 2007;
- Regulamentul (CE) nr. 400/2009 al Parlamentului European şi al Consiliului din 23 aprilie 2009.

Regulamentul (CE) nr. 2223/96 a fost adoptat pe baza proiectului de regulament prezentat de Comisie, cu avizul Parlamentului European, avizul Institutului Monetar European şi avizul Comitetului Economic şi Social. Motivarea inclusă chiar în preambulul actului normativ ţine de punerea în practică şi supravegherea Uniunii Economice şi Monetare, ceea ce necesită informaţii comparabile, actualizate şi fiabile cu privire la structura şi evoluţia situaţiei economice din fiecare ţară şi

[1] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996R2223:20090610:RO:PDF

regiune. Comisia trebuie să aibă rol activ în gestionarea Uniunii Economice şi Monetare şi să raporteze atât Consiliului cât şi Parlamentului cu privire la progresele înregistrate de statele membre în îndeplinirea obligaţiilor acestora de realizare a Uniunii Economice şi Monetare. Deoarece conturile economice sunt un instrument de bază pentru analiza situaţiei economice a unei ţări, cu condiţia ca ele să fie elaborate pe baza unui set unic de principii, care să nu lase loc la interpretări diferite, a fost adoptat un sistem unic de conturi. Aceste aspecte sunt reliefate în motivaţia adoptării regulamentului pe care îl analizăm.

Trebuie amintit faptul că în 1970 a fost publicat un document administrativ, intitulat „Sistemul european de conturi economice integrate" (SEC), care a fost întocmit în exclusivitate de Biroul de Statistică al Comunităţilor Europene. Acest document a fost rezultatul unei activităţi de şapte ani în cadrul Biroului de Statistică a Comunităţilor Europene, împreună cu institutele naţionale de statistică ale statelor membre, pentru elaborarea unui sistem de conturi naţionale care să respecte cerinţele politicii economice şi sociale a Comunităţilor Europene. Acesta a reprezentat varianta comunitară a sistemului Naţiunilor Unite de conturi naţionale, utilizat de Comunitate până la data respectivă. Pentru actualizarea textului original, în 1979 a fost publicată a doua ediţie a documentului („a doua ediţie a SEC").

Comisia pentru statistică a Organizaţiei Naţiunilor Unite a adoptat în februarie 1993 noul sistem de conturi naţionale (SCN), astfel încât rezultatele din toate ţările membre ale ONU să fie comparabile pe plan internaţional. Mai mult decât atât, comunicarea Comisiei din 21 decembrie 1994 adresată Parlamentului European şi Consiliului, intitulată „Orientări pentru Uniunea Europeană cu privire la indicatorii de mediu şi contabilitatea naţională de mediu" stabileşte că, în cazul conturilor de mediu, trebuie să se ţină seama de reguli specifice.

Toate aceste argumente au motivat adoptarea unui sistem european de conturi care să fie conform cu cerinţele Uniunii Economice şi Monetare, care va trebui să fie utilizat pentru întocmirea conturilor naţionale şi regionale prevăzute de legislaţia comunitară. Sistemul stabilit de Regulamentul 2223 din 1996 a înlocuit treptat toate celelalte sisteme, fiind utilizat ca un cadru de referinţă de standarde, definiţii, clasificări şi norme contabile comune, în vederea întocmirii de către statele membre a unor conturi conforme cu cerinţele comunitare. Scopul prioritar urmărit prin elaborarea regulamentului a fost obţinerea rezultatelor comparabile între statele membre, rezultate statistice accesibile cetăţenilor, în conformitate cu principiul transparenţei.

Sistemul de conturi la nivel european trebuie să respecte formatul sistemul de conturi naţionale (SCN), astfel încât datele obţinute la nivelul Uniunii europene să fie comparabile cu cele obţinute de principalii săi parteneri internaţionali. Datele trebuie să fie grupate în aşa fel încât să corespundă categoriei ample de conturi şi tabele şi întrucât numai informaţiile esenţiale pentru cerinţele conturate la nivel european trebuie prelucrate şi comunicate Comisiei, la date precise. Având în vedere volumul şi dimensiunea conturilor în discuţie, nivelul de detaliere şi acoperirea geografică, precum şi situaţia corespunzătoare din statele membre, pot fi acordate, în mod excepţional şi cu titlu temporar, statelor membre care nu pot respecta, din cauze obiective, termenele prevăzute de regulament, anumite perioade suplimentare pentru transmiterea datelor.

În conformitate cu principiul subsidiarităţii, crearea standardelor statistice comune în vederea producerii unor informaţii comparabile este o sarcină care poate fi abordată în mod eficient numai la nivel european. Aceste standarde urmează a fi puse în aplicare în fiecare stat membru sub egida organizaţiilor şi instituţiilor responsabile de întocmirea statisticilor oficiale.

Secţiunea a 2-a. Clasificarea şi înregistrarea impozitelor şi taxelor conform Sistemului European de Conturi

Sistemul European de Conturi nu îşi propune să realizeze o clasificare a principalelor taxe şi impozite percepute în baza legislaţiilor statelor membre ale Uniunii Europene, însă, odată cu codificarea acestora în mod uniform, Regulamentul 2223/1996 menţionează care sunt categoriile de taxe şi impozite recunoscute unanim în sistem european. În capitolul 4 („operaţiuni distributive") sunt menţionate următoarele categorii de taxe şi impozite, cu denumiri consacrate în mod uniform:

§1. Impozite şi taxe asupra producţiei şi importurilor

Conform prevederilor exprese ale Regulamentului 2223/1996, impozitele pe producţie şi importuri (D.2) sunt vărsăminte obligatorii fără contrapartidă, în numerar sau în natură, prelevate de administraţiile publice sau de instituţiile Uniunii Europene, în funcţie de producţia şi importul de bunuri şi de servicii, ocuparea forţei de muncă, dreptul de proprietate sau de utilizare a terenurilor, clădirilor sau altor active utilizate în producţie. Aceste impozite sunt datorate independent de realizarea beneficiilor de exploatare.

Impozitele pe producţie şi importuri se subclasifică în:

(a) impozite pe produse:

1. taxe de tip TVA;
2. impozite pe importuri şi drepturi de import, exclusiv TVA:
   - impozite pe importuri;
   - impozite pe importuri, exclusiv TVA şi drepturile de import;
3. impozite pe produse, exclusiv TVA şi impozitele pe importuri.

(b) alte impozite pe producţie.

(a) impozite pe produse

Impozitele pe produse (D.21) sunt impozite datorate *per unitate* de bun sau de serviciu produs sau tranzacţionat. Impozitul poate fi o sumă anume *per unitate* sau cantitate de bun sau de serviciu sau poate fi calculat *ad valorem* ca procent determinat din preţul unitar sau din valoarea bunurilor şi serviciilor produse sau tranzacţionate.

Cu titlu de principiu general, precizăm că impozitul aferent unui produs trebuie inclus în impozitele pe produse, exceptând cazul în care este inclus în altă rubrică în mod specific, indiferent de persoana fizică sau juridică obligată să îl achite.

1. taxe de tip TVA

Taxa de tip TVA (D.211) este un impozit pe bunuri şi servicii colectat, în etape, de întreprinderi şi integral suportate în ultima etapă, de ultimul cumpărător. Taxele de tip TVA (denumite simplu „TVA") cuprind taxa pe valoarea adăugată percepută de sectorul administraţiei publice pentru produsele fabricate în ţară sau importate, precum şi, dacă este cazul, alte taxe deductibile aplicate în baza unor modalităţi similare celor în vigoare pentru TVA.

Producătorii sunt obligaţi să plătească numai diferenţa dintre TVA aferent vânzărilor şi TVA aferent cumpărărilor destinate propriului consum intermediar sau formării brute de capital fix.

Conform prevederilor exprese ale regulamentului european, taxa pe valoare adăugată este înregistrată la o valoare netă, în sensul că:

- producţia de bunuri şi servicii, precum şi importurile, sunt evaluate exceptând TVA facturată;
- cumpărările de bunuri şi servicii sunt înregistrate cu includerea taxei pe valoare adăugată nedeductibilă.

TVA este înregistrată ca şi când ar fi suportată de cumpărători, şi nu de vânzători, şi chiar numai de cumpărătorii care nu au posibilitatea să o deducă. Din această cauză, cvasi-totalitatea TVA este înregistrată în sistem ca şi când ea ar afecta utilizările finale, în principal consumul casnic. Cu toate acestea, se poate întâmpla ca şi întreprinderile să achite taxa pe valoarea adăugată. Este cazul acelora care exercită activităţi exonerate şi care, pe cale de consecinţă, nu pot să deducă TVA din vânzările lor.

La nivelul analizei efectuate pentru fiecare stat în parte, privind TVA asupra economiei totale, TVA este egală cu diferenţa dintre TVA facturată totală şi TVA deductibilă totală.

2. impozite pe importuri şi drepturi de import, exclusiv TVA

Impozitele pe importuri şi drepturile de import, exclusiv TVA (D.212), sunt formate din plăţile obligatorii prelevate de organele administraţiei publice competente sau de instituţiile Uniunii Europene în legătură cu bunurile importate, exclusiv TVA, pentru a le pune în liberă circulaţie pe teritoriul lor, şi cu serviciile furnizate persoanelor rezidente de către persoanele nerezidente.

Aceste plăţi includ:

- drepturi de import (D.2121), în categoria căror regăsim drepturi vamale şi alte prelevări asupra importurilor plătibile în funcţie de tarifele vamale pentru bunurile de un anumit tip, atunci când ele pătrund pe teritoriul de stat al ţării în care sunt reglementate;
- impozite pe importuri (exclusiv TVA) şi drepturile de import (D.2122).

Sunt incluse în acest titlu:

1. prelevările asupra produselor agricole importate;
2. sumele compensatorii prelevate la import;
3. drepturile de accize şi taxele speciale asupra anumitor produse importate, numai dacă aceste drepturi şi taxe asupra unor produse similare ale pieţii interne sunt plătite de ramura producătoare;

4. impozitele generale pe vânzări care privesc bunurile şi serviciile importate;
5. impozitele pe servicii specifice furnizate de întreprinderi nerezidente către persoane rezidente pe teritoriul statului respectiv;
6. beneficiile întreprinderilor publice (regii autonome) care exercită un monopol pe importul anumitor bunuri şi servicii, care sunt transferate statului.

Valoarea netă a acestor impozite şi drepturi se calculează prin deducerea subvenţiilor la import (D.311) din drepturile şi impozitele asupra importurilor, exclusiv TVA (D.212).

3. impozite pe produse, exclusiv TVA şi impozitele pe importuri

Impozitele pe produse, exclusiv TVA şi impozitele pe importuri (D.214), sunt impozite pe bunuri şi servicii produse, care sunt datorate ca efect al producţiei, exportului, vânzării, transferului, leasingului sau livrării de bunuri şi servicii sau ca rezultat al utilizării acestora, în scopul consumului final pentru sine sau formării de capital pentru sine.

Acest titlu include, în principal:

- drepturile de accize şi impozitele de consum (altele decât cele care sunt incluse în impozitele şi drepturile pe import);
- taxe de timbru pe vânzarea de produse specifice, cum ar fi băuturi alcoolice sau tutun etc. şi pe emisiunea de documente oficiale sau de cecuri;
- impozitele pe operaţiunile mobiliare şi imobiliare care se achită în momentul cumpărării sau vânzării activelor financiare şi nefinanciare, inclusiv a devizelor.

Aceste impozite sunt datorate în momentul schimbării dreptului de proprietate asupra terenurilor sau altor active, cu excepţia celor care rezultă din transferurile de capital (în principal, moşteniri şi donaţii). Aceste prelevări au acelaşi tratament ca impozite pe serviciile de intermediere.

- taxele de înmatriculare a vehiculelor şi autovehiculelor;
- taxele pentru spectacole şi divertisment;
- taxele pentru loterie, jocuri de noroc şi pariuri, altele decât cele care privesc câştigurile realizate;
- taxele aferente primelor de asigurare;
- alte taxe pentru servicii specifice: hoteluri şi restaurante, locuinţă, transporturi, comunicaţii, publicitate;
- impozite generale pe vânzări sau pe cifra de afaceri (exclusiv TVA); acestea includ taxe asupra vânzărilor producătorilor şi comercianţilor cu ridicata şi cu amănuntul, taxe pe cumpărări, impozite pe cifra de afaceri;
- beneficiile monopolurilor fiscale transferate statului, cu excepţia celor care exercită un monopol asupra importurilor unor bunuri sau servicii (incluse în D.2122).

Prin monopol fiscal se înţelege o întreprindere publică care dispune de un monopol legal sau natural asupra producţiei sau distribuţiei unui tip specific de bun sau de serviciu, în scopul de a colecta încasările publice şi nu de a participa la o politică economică sau socială determinată. Atunci când unei întreprinderi publice i se garantează o putere de monopol în cadrul politicii economice şi sociale în baza naturii unui bun, unui serviciu sau unei tehnologii de producţie (utilităţi publice, oficii poştale şi de telecomunicaţii, căi ferate etc.), acest monopol nu are regimul

juridic al monopolurilor fiscale. Ca regulă generală, monopolurile fiscale produc bunuri sau servicii care în alte ţări sunt supuse unor taxe mari şi tind deci să se limiteze la producţia anumitor bunuri de consum (băuturi alcoolice, tutun, chibrituri etc.) sau a carburanţilor.

- drepturile la export şi sumele monetare compensatorii prelevate la export.

Prin deducerea din impozitele pe produse (D.21) a subvenţiilor pe produse (D.31), se obţin impozitele nete pe produse.

(b) alte impozite pe producţie

Alte impozite pe producţie (D.29) cuprind toate impozitele pe care întreprinderile le suportă ca urmare a activităţii lor de producţie, independent de cantitatea sau de valoarea bunurilor şi serviciilor produse sau vândute. Ele pot fi impozite pe terenuri, pe active fixe, pe forţa de muncă ocupată sau pe anumite activităţi sau operaţiuni.

Alte impozite pe producţie (D.29) cuprind în principal:

- impozitele pe proprietate sau pe utilizarea de terenuri, clădiri sau alte structuri folosite de întreprinderi (inclusiv proprietarii-ocupanţii de locuinţe) în scopul realizării producţiei;
- impozitele pe utilizarea activelor fixe (vehicule, maşini, echipamente) aflate în proprietate sau închiriate de întreprinderi, în scopul realizării producţiei;
- impozitele pe valoarea totală a salariilor;
- impozitele pe operaţiunile internaţionale (călătorii şi trimiteri de fonduri în străinătate, operaţiuni similare cu nerezidenţi) în cadrul activităţilor productive;
- impozitele plătite de întreprinderi pentru a obţine autorizaţiile de exercitare a activităţilor comerciale sau profesionale, cu condiţia ca acordarea acestor autorizaţii să fie subordonată exclusiv plăţii sumelor datorate.

Cu toate acestea, dacă pentru acordarea unei autorizaţii de acest tip, fiecare organ al administraţiei publice competent material este obligat să verifice conformitatea sau securitatea localurilor industriale, fiabilitatea sau securitatea echipamentelor, competenţa profesională a personalului ocupat sau calitatea şi conformitatea cu normele a bunurilor sau serviciilor produse, suma plătită trebuie să fie considerată ca o cumpărare de servicii. De la această regulă este recunoscută şi o excepţie, în cazul în care suma plătită pentru autorizaţie este vădit disproporţionată faţă de costul verificării efectuate de instituţia publică respectivă.

- impozitele pe emisiile poluante care rezultă din activitatea de producţie.

Acestea sunt impozite care privesc emisia sau evacuarea în mediul înconjurător a gazelor şi lichidelor toxice sau altor substanţe poluante. Nu se au în vedere în această categorie sumele vărsate pentru colectarea şi eliminarea de către autorităţile publice a deşeurilor sau substanţelor toxice, care constituie cheltuieli de consum intermediar al întreprinderilor.

- subcompensarea TVA care rezultă din aplicarea regimului forfetar (mai frecvent în agricultură).

Acest titlu din regulament exclude impozitele pe utilizarea în scop personal a vehiculelor, care sunt înregistrate în impozitele curente pe venit, patrimoniu etc.

Din categoria impozitelor pe producţie şi import, o parte se virează la bugetul Uniunii Europene. Impozitele pe producţie şi import plătite instituţiilor Uniunii Europene includ, fără a se limita la acestea, următoarele categorii:

- impozitele vărsate direct de unităţile productive rezidente instituţiilor din Uniunea Europeană (de exemplu, prelevarea în baza prevederilor Tratatului CECO de la întreprinderile miniere şi siderurgice);

- impozitele percepute de administraţiile naţionale în numele instituţiilor Uniunii Europene, şi anume:

1. încasările provenite din politica agricolă comună, şi anume prelevări pe produse agricole importate, sume monetare compensatorii la exporturi şi importuri, prelevări pe producţia de zahăr şi taxa pe izoglucoză, taxe de responsabilitate comună pe lapte şi cereale;

2. încasările provenite din comerţul cu terţe ţări, cum ar fi drepturile de vamă prelevate pe baza tarifului integrat al Uniunii Europene (TARIC);

3. încasările provenite din TVA, pentru fiecare stat membru.

Impozitele pe producţie şi import sunt înregistrate în momentul în care au loc activităţile, operaţiunile sau alte evenimente care dau naştere la obligaţia fiscală. Cu toate acestea, unele activităţi economice, operaţiuni sau acţiuni care, în temeiul legislaţiei fiscale, trebuie să impună persoanelor fizice şi juridice respective obligaţia de a plăti impozite, rămân în afara atenţiei autorităţilor fiscale, sustrăgându-se obligaţiei de plată. Nu ar fi realist să considerăm că toate aceste activităţi, operaţiuni sau acţiuni dau naştere la active sau pasive financiare sub formă de sume de plătit sau de primit care efectiv sunt virate în favoarea fondurilor de stat sau fondurilor europene.

Din acest motiv, sumele care urmează a fi înregistrate în sistem se stabilesc pe baza sumelor datorate doar în momentul când sunt prevăzute prin rapoarte de evaluare fiscală, declaraţii sau alte instrumente care dau naştere la pasive sub forma unor obligaţii certe de plată de către contribuabili. În vederea asigurării principiului certitudinii, nu sunt puse în sarcina contribuabilului impozitele neprevăzute şi care nu sunt menţionate în rapoartele de evaluare fiscală.

Impozitele înregistrate în conturi pot fi determinate pornind de la două surse:

- sume evidenţiate prin evaluări şi
- declaraţii sau încasări.

Dacă se utilizează evaluări sau declaraţii, sumele sunt ajustate printr-un coeficient care să reflecte sumele calculate şi declarate a căror colectare eşuează. O altă soluţie constă în înregistrarea unui transfer de capital către sectoarele în cauză, în sumă egală cu suma ajustării. Coeficienţii sunt estimaţi pe baza experienţei anterioare şi a previziunilor curente cu privire la sumele calculate şi declarate care nu se colectează niciodată. Aceşti coeficienţi sunt specifici diferitelor tipuri de impozite.

Dacă se utilizează încasările, acestea sunt ajustate în timp, astfel ca sumele în cauză să fie atribuite perioadei în care a avut loc activitatea care a generat obligaţia fiscală. Această ajustare se poate baza pe decalajul cronologic care există între activitatea în cauză şi încasarea impozitului. Valoarea totală înregistrată reprezentând impozitele include dobânzile de întârziere şi amenzile fiscale impuse de autorităţi în cazul în care este imposibil să se înregistreze aceste dobânzi şi amenzi separat de impozite. Sunt incluse, de asemenea, orice alte sume care pot fi impuse legat de colectarea sau recuperarea impozitelor datorate. În acelaşi fel, valoarea totală este redusă cu suma oricăror reduceri de impozite, aplicată de administraţia publică în cadrul politicii lor economice, precum şi orice restituiri de impozite efectuate ca rezultat al plăţilor necuvenite.

În sistemul conturilor, impozitele pe producţie şi importuri (D.2) apar:

- între utilizări la crearea contului de venituri al economiei totale;
- între resurse în contul destinat veniturilor primare al sectorului administraţiei publice şi în contul extern de venituri primare şi transferuri curente.

Impozitele pe produse sunt înregistrate ca resurse în contul de bunuri şi servicii pentru fiecare dintre statele membre ale Uniunii europene. Acest lucru permite echilibrarea resurselor de bunuri şi servicii, evaluate fără impozitele pe produse, cu utilizările, evaluate cu includerea acestor impozite. Alte impozite pe producţie (D.29) apar între utilizări la crearea contului de venituri din ramurile de activitate sau sectoarele care le varsă.

§2. Impozite curente pe venit şi pe avere

Impozitele curente pe venit şi pe avere (patrimoniu) (D5) acoperă toate vărsămintele obligatorii fără contrapartidă, în numerar sau în natură, prelevate în mod periodic de administraţia publică asupra venitului şi patrimoniului persoanelor fizice şi juridice, cât şi anumite impozite periodice, care nu sunt percepute nici asupra venitului, nici a patrimoniului.

Impozitele curente pe venit şi pe avere etc. se subclasifică în:

(a) impozite pe venit;
(b) alte impozite curente.

(a) impozite pe venit

Impozitele pe venit (D.51) sunt impozite care vizează veniturile, beneficiile şi câştigurile în capital. Acestea sunt stabilite asupra veniturilor efective sau presupuse ale persoanelor fizice, gospodăriilor populaţiei, societăţilor şi instituţiilor nonprofit în serviciul gospodăriilor populaţiei. Impozitele pe venit includ impozitele pe patrimoniu (terenuri, imobile etc.) atunci când acestea sunt folosite ca bază de estimare a venitului proprietarilor lor.

Impozitele pe venit includ:

- impozitele pe venitul persoanelor fizice sau al gospodăriilor populaţiei (venituri din muncă, din proprietate şi activităţi pentru sine, pensii etc.), inclusiv acelea scăzute direct de angajator (reţinute de la sursă). De asemenea, regăsim în această categorie impozitele pe veniturile proprietarilor de întreprinderi neconstituite în societăţi.
- impozitele pe venitul sau beneficiile societăţilor;
- impozitele pe câştigurile din cedarea folosinţei;
- taxele asupra câştigurilor de la loterii şi pariuri (jocuri de noroc). Aceste taxe sunt prelevări asupra sumelor vărsate câştigătorilor şi nu asupra cifrei de afaceri a organizatorilor acestor activităţi, care sunt considerate ca impozite pe produse.

(b) alte impozite curente

Această categorie de impozite (D.59) include:

- impozitele curente pe capital, adică impozitele care sunt datorate în mod periodic pe proprietatea sau pe utilizarea terenurilor sau a clădirilor proprietarilor, cât şi

impozitele curente pe patrimoniul net şi pe alte active (de exemplu bijuterii, alte semne exterioare de bogăţie), exclusiv impozitele menţionate la D.29 (care sunt achitate de întreprinderi ca rezultat al desfăşurării activităţii productive) şi la D.51 (impozite pe venit);

- impozitele de capitalizare, ale căror valori sunt fixate pe fiecare persoană adultă sau pe gospodăriile populaţiei, independent de venit sau de patrimoniu;
- impozitele pe cheltuieli, bazate pe totalul cheltuielilor persoanelor fizice sau ale gospodăriilor populaţiei;
- taxele achitate de gospodăriile populaţiei pentru deţinerea sau utilizarea (altfel decât în scopuri productive) a vehiculelor, navelor sau avioanelor, obţinerea permisului de tir, de vânătoare sau de pescuit etc.;
- impozitele pe operaţiunile internaţionale (călătorii şi expedieri de fonduri în străinătate, investiţii străine etc.), cu excepţia celor plătite de producători şi a drepturilor pe importuri plătite de gospodăriile populaţiei.

Diferenţa dintre un impozit şi cumpărarea unui serviciu de la administraţia publică se bazează pe acelaşi criteriu cu cel aplicat pentru plăţile efectuate de întreprinderi, şi anume mecanismul prevăzut de lege pentru eliberarea documentelor justificative. Astfel, dacă autorizaţia este acordată în mod automat pentru plata sumei datorate, se consideră că suma de bani achitată în contul serviciului prestat are regimul unui impozit.

Cu toate acestea, în cazul în care organul administraţiei publice competente utilizează procedura de acordare a oricărei autorizaţii pentru a desfăşura operaţiuni de verificare propriu-zisă a îndeplinirii condiţiilor prevăzute de lege (de exemplu, verificarea competenţei sau a calificărilor persoanei în cauză), suma vărsată nu va trebui să fie considerată impozit, ci plată a cumpărării unui serviciu al administraţiei publice respective. Desigur că şi în acest caz este prevăzută excepţia pentru cazul în care această sumă este în mod vădit disproporţionată în raport cu costul furnizării serviciului.

Conform punctului 4.80 din Regulament, sunt excluse din rubrica impozite curente pe venit şi pe avere următoarele categorii:

- taxele de succesiune şi drepturile asupra donaţiilor, care se presupun a fi prelevări asupra capitalului şi care sunt prinse în rubrica impozite pe capital (D. 91);
- prelevările excepţionale pe capital sau pe patrimoniu care sunt contabilizate ca impozite pe capital (D.91);
- impozitele pe terenuri, clădiri şi alte active deţinute sau închiriate de întreprinderile care le utilizează pentru producţie, aceste impozite fiind contabilizate ca alte impozite pe producţie (D.29);
- taxele plătite de gospodării pentru obţinerea de licenţe sau de autorizaţii, altele decât cele care se referă la folosirea vehiculelor, navelor şi avioanelor şi altele decât permisele de tir, de vânătoare şi de pescuit. Se au în vedere în această categorie taxele pentru eliberarea permiselor de conducere, licenţelor de pilotare, redevenţele pentru dreptul de folosinţă a aparatelor de radio şi televiziune, permisele de portarmă, drepturile de intrare în muzee şi biblioteci, redevenţele pentru ridicarea gunoiului etc. În majoritatea situaţiilor, aceste taxe sunt considerate nişte cumpărări de servicii oferite de administraţia publică.

Diferenţa dintre un impozit şi cumpărarea unui serviciu de la administraţia publică se bazează pe acelaşi criteriu cu cel aplicat pentru plăţile efectuate de întreprinderi: dacă autorizaţia este acordată în mod automat pentru plata sumei datorate, se consideră că este un impozit. Cu toate acestea, în cazul în care administraţia publică utilizează procedura de acordare a oricărei autorizaţii (de exemplu, verificarea competenţei sau a calificărilor persoanei în cauză), suma vărsată va trebui să fie considerată plată a cumpărării unui serviciu al administraţiei publice respective. Se admite şi în acest caz, cu titlu excepţional, regimul juridic la impozitelor pentru situaţia în care această sumă iese în evidenţă disproporţional în raport cu costul furnizării serviciului.

Dacă sunt reţinute la sursă de către angajator, impozitele curente pe venit şi pe avere trebuie să fie incluse în salarii, chiar dacă, de fapt, angajatorul nu le-a transferat încă administraţiei publice. Valoarea totală a impozitelor înregistrate cuprinde dobânzile aferente restanţelor şi amenzile fiscale, în cazul în care nu este posibil ca acestea să fie înregistrate separat, cât şi cheltuielile secundare eventuale de reacoperire şi de bază. Valoarea este diminuată cu rambursările impozitelor efectuate de administraţiile publice în cadrul politicii lor economice şi cu restituirile de impozite în cazul perceperii de sume nedatorate.

Cu privire la momentul înregistrării, trebuie evidenţiat faptul că impozitele curente (pe venit, pe patrimoniu etc.) se înregistrează în momentul în care au loc activităţile, operaţiunile sau celelalte evenimente care dau naştere unei creanţe fiscale. Cu toate acestea, anumite activităţi economice, operaţiuni sau situaţii de fapt care, în temeiul legislaţiei fiscale, obligă persoanele respective să-şi achite impozitul, ies în mod sistematic de sub supravegherea autorităţilor fiscale. Din acest motiv, se aplică din nou regula potrivit căreia impozitele care nu sunt evidenţiate în sistem prin rapoarte de evaluare fiscală nu sunt înregistrate de sistem.

Ca şi la punctul **A. Impozite şi taxe asupra producţiei şi importurilor,** tratat mai sus, şi pentru categoria **B. Impozite curente pe venit şi pe avere,** impozitele înregistrate în conturi pot să provină din sume evidenţiate prin evaluări şi declaraţii sau încasări.

În sistemul conturilor, impozitele curente pe venit, pe patrimoniu etc. sunt înregistrate:

- între utilizări în contul de distribuire secundară a venitului sectoarelor impozitate;
- între resurse în contul de distribuire secundară a venitului administraţiilor publice;
- între utilizări şi între resurse în contul extern ale veniturilor primare şi transferurilor curente.

§3. Contribuţiile şi alocaţiile sociale

Contribuţiile sociale constituie transferuri, în numerar sau în natură, cu rolul de a reduce sarcina financiară şi reprezintă o protecţie contra unor riscuri sau în caz de evenimente neprevăzute.

Contribuţiile sociale sunt efectuate prin intermediul sistemelor organizate, într-un mod colectiv sau, în afara acestor sisteme, de către unităţile administraţiilor publice

sau ale instituţiilor fără scop lucrativ în serviciul gospodăriilor; contribuţiile includ sumele vărsate de administraţia publică producătorilor în cadrul protecţiei gospodăriilor individuale contra anumitor riscuri şi nevoi sociale.

Lista riscurilor sau nevoilor care pot genera contribuţii sociale se stabileşte, prin lege, la nivelul fiecărui stat membru sau prin convenţie, şi poate să includă, fără a se limita, următoarele categorii:

- boală;
- invaliditate şi infirmitate;
- accident de muncă sau boală profesională;
- bătrâneţe;
- supravieţuire;
- maternitate;
- familie;
- promovarea ocupării forţei de muncă;
- şomaj;
- locuinţă.
- învăţământ;
- sărăcie.

La nivel locativ, plăţile efectuate de administraţia publică locatarilor pentru reducerea chiriilor lor sunt alocaţii sociale, cu excepţia alocaţiilor speciale vărsate de administraţia publică în calitate de angajatori.

Alocaţiile sociale acoperă:

- transferurile curente şi forfetare în cadrul sistemelor de contribuţii care acoperă ansamblul colectivităţii sau subgrupe importante ale acesteia şi sunt acordate obligatoriu şi controlate prin unităţile administraţiei publice (sisteme de securitate socială);
- transferurile curente şi forfetare în cadrul sistemelor de contribuţii organizate de întreprinderi în favoarea angajaţilor lor, foştilor angajaţi şi persoanelor aflate în întreţinerea acestora (sisteme private ale întreprinderii cu şi fără constituire de rezerve). Alocaţiile pot fi vărsate atât de angajatori, cât şi de angajaţi; de asemenea, ele pot fi plătite de lucrătorii independenţi;
- transferurile curente efectuate de la unităţile administraţiei publice către instituţiile fără scop lucrativ în serviciul gospodăriilor care nu sunt condiţionate de plata anticipată a contribuţiilor de asistenţă socială.

Alocaţiile sociale nu includ:

a) indemnizaţiile de asigurare plătite în cadrul poliţelor contractate pe o bază pur individuală de către asiguraţi, independent de angajatorii lor sau de administraţiile publice;

b) indemnizaţiile de asigurare vărsate în cadrul poliţelor contractate cu unicul scop de a obţine o reducere, chiar dacă aceste poliţe decurg dintr-o convenţie colectivă.

Pentru ca o poliţă individuală să fie considerată ca făcând parte dintr-un sistem de asigurări sociale, evenimentele sau situaţiile pentru care sunt asiguraţi participanţii trebuie, pe de o parte, să corespundă riscurilor şi nevoilor enumerate mai sus şi, pe de altă parte, să îndeplinească în mod cumulativ condiţiile următoare:

1. achitarea cotizaţiilor este obligatorie, fie în temeiul legii pentru o categorie determinată de lucrători (angajaţi, lucrători independenţi sau persoane fără ocupaţie),

fie în virtutea termenilor şi condiţiilor de angajare a unui salariat sau a unui grup de angajaţi;

2. sistemul de asigurare este de tip colectiv şi se aplică unui anumit grup de lucrători (angajaţi, lucrători independenţi sau persoane fără ocupaţie), participarea fiind limitată la membrii acestui grup;

3. angajatorul varsă efectiv o cotizaţie sistemului în contul salariatului, chiar dacă acesta plăteşte sau nu la rândul lui o cotizaţie.

Sistemele de asigurări sociale sunt sisteme la care lucrătorii sunt obligaţi sau încurajaţi să se asigure, de către angajatorii lor sau de către administraţia publică, împotriva anumitor evenimente sau situaţii care le pot afecta bunăstarea lor sau a persoanelor pe care ele le au în întreţinere.

Sistemele de asigurări sociale pot fi clasificate în următoarele tipuri:

(a) sisteme de securitate socială sau sisteme de asigurări sociale publice, care garantează contribuţii întregii colectivităţi sau unor subgrupe importante ale acesteia, care sunt impuse, controlate şi finanţate de unităţile administraţiei publice;

(b) sisteme de asigurări sociale cu finanţare privată, formate din:

1. sisteme în care contribuţiile sociale sunt plătite terţilor (societăţi de asigurare, fonduri de pensii autonome);

2. sisteme în care angajatorii constituie rezerve speciale separate de alte rezerve pe care le deţin, chiar dacă ele nu constituie unităţi instituţionale separate de cele ale angajatorilor. Aceste sisteme sunt denumite fonduri de pensii neautonome. Rezervele astfel constituite sunt considerate ca active aparţinând beneficiarilor şi nu angajatorilor.

(c) sisteme fără constituire de rezerve în care angajatorii plătesc, din propriile lor resurse, alocaţii sociale angajaţilor lor, foştilor angajaţi sau persoanelor în întreţinerea acestora, fără a crea rezerve speciale în acest scop.

Sistemele de asigurare socială organizate de unităţi ale administraţiei publice pentru propriul personal se subdivid în sisteme private cu constituire de rezerve sau sisteme fără constituire de rezerve, după caz. Aceste sisteme sunt reglementate ca sisteme de securitate socială. Contribuţiile sociale pot fi subîmpărţite în contribuţiile efectiv plătite în cadrul primelor două categorii de sisteme enumerate mai sus şi contribuţiile sociale imputate care se plătesc în baza sistemului fără constituire de rezerve.

Contribuţiile sociale pot fi defalcate în contribuţii obligatorii prin efectul legii şi contribuţii neobligatorii (facultative).

a) Contribuţii sociale efective includ:

- Contribuţii sociale efective **suportate de angajatori**

Acestea sunt vărsate de angajatori fondurilor de securitate socială, societăţilor de asigurare sau fondurilor de pensii autonome sau neautonome care administrează sistemele de asigurare socială în vederea garantării contribuţiilor sociale către angajaţii lor.

Întrucât contribuţiile sociale efective suportate de angajatori sunt vărsate în beneficiul angajaţilor lor, ele se înregistrează ca una dintre componentele remunerării angajaţilor, împreună cu salariile în numerar sau în natură. În continuare, contribuţiile sociale sunt contabilizate ca transferuri curente între angajaţi şi fondurile de

securitate socială, societăţile de asigurare sau fondurile de pensii autonome sau neautonome.

- Contribuţii sociale **suportate de angajaţi**

Acestea sunt contribuţii sociale pe care le plătesc angajaţii fondurilor de securitate socială şi sistemelor private, cu şi fără constituire de rezerve. În afara contribuţiilor efective de plătit, contribuţiile sociale suportate de angajaţi cuprind, de asemenea, în cazul sistemelor private cu constituire de rezerve, suplimentele de contribuţii de plătit pe veniturile din proprietate atribuite asiguraţilor, care se percep de la angajaţii ce participă la sisteme, şi din care se scade serviciul (contribuţia). Acesta din urmă este întotdeauna considerat ca o sarcină care grevează contribuţiile angajaţilor şi nu pe cele ale angajatorilor.

- Contribuţiile sociale ale **lucrătorilor independenţi şi ale persoanelor care nu realizează venituri din salarii**:

Acestea sunt contribuţii sociale plătite în propriul beneficiu de către persoanele nesalariate, adică lucrătorii independenţi (angajatori şi lucrători) şi persoanele nesalariate. Ele includ, de asemenea, valoarea contribuţiilor suplimentare de plătit pe veniturile din proprietate atribuite asiguraţilor care se percep de la aceste persoane şi pe care ele sunt obligate să le verse întreprinderilor de asigurare, în afară de celelalte contribuţii ale lor.

Contribuţiile sociale efective pot fi obligatorii în temeiul unui contract sau regulament sau pot fi suportate în baza unor contracte colective la nivel de ramură, a unui acord între angajator şi angajaţi la nivel de întreprindere sau pentru că sunt prevăzute în contractul de muncă. În anumite cazuri, contribuţiile pot fi achitate în mod voluntar. Contribuţiile voluntare se subclasifică în următoarele categorii:

- contribuţiile sociale pe care persoanele, deşi nu sunt (sau nu mai sunt) obligate prin lege la plata acestora, le varsă (sau continuă să le verse) unui fond de securitate socială;
- contribuţiile sociale vărsate la societăţile de asigurare (sau fonduri mutuale şi fonduri de pensii clasate în acelaşi sector) în cadrul sistemelor de asigurare complementară organizate de întreprinderi în favoarea angajaţilor lor şi la care acestea aderă în mod liber;
- contribuţiile vărsate la organismele de plasament colectiv prin adeziunea liberă a lucrătorilor salariaţi sau independenţi.

Pentru a face deosebirea între contribuţiile sociale care sunt obligatorii şi cele care nu sunt, în clasificarea contribuţiilor sociale identificăm ca posibile alte subdiviziuni:

(a) contribuţii sociale efective obligatorii suportate de angajatori;
(b) contribuţii sociale efective voluntare ale angajatorilor;
(c) contribuţii sociale obligatorii suportate de angajaţi;
(d) contribuţii sociale voluntare ale angajaţilor;
(e) contribuţii sociale obligatorii suportate de lucrătorii independenţi şi nesalariaţi;
(f) contribuţii sociale voluntare suportate de lucrătorii independenţi şi nesalariaţi.

Contribuţiile sociale efective vărsate fondurilor de securitate socială şi altor agenţii ale administraţiei publice sunt contabilizate cu valoarea lor brută în operaţiunile distributive. Pe de altă parte, contribuţiile sociale vărsate în cadrul sistemelor private cu constituire de rezerve la societăţile de asigurare, la organismele de

plasament colectiv şi la fondurile de pensii autonome incluse în acelaşi sector sunt înregistrate printr-o sumă netă, adică după deducerea părţii din cotizaţie care corespunde serviciului de asigurare furnizat gospodăriilor populaţiei (rezidente şi nerezidente).

În virtutea convenţiilor adoptate, această parte a cotizaţiei reprezintă într-adevăr, plata unui serviciu de piaţă care intră în consumul final al gospodăriilor populaţiei sau, în ceea ce priveşte contribuţiile vărsate de gospodăriile populaţiei nerezidente, în exporturile de servicii.

În cazul sistemelor neautonome de asigurare socială cu constituire de rezerve în care angajatorii îşi formează propriile lor rezerve, nici un serviciu nu este dedus din contribuţiile plătite de angajaţi. Întrucât aceste sisteme nu reprezintă unităţi instituţionale distincte ale angajatorilor, cheltuielile pentru gestionare şi administrare a fondurilor sunt asimilate cu costurile de producţie ale angajatorilor.

Cu privire la momentul înregistrării contribuţiile sociale efective suportate de angajatori, regulamentul nr. 2223/1996 prevede că se înregistrează în momentul în care se desfăşoară activitatea care dă naştere la obligaţia de a le vărsa. Contribuţiile sociale ale lucrătorilor pentru sine şi ale persoanelor fără ocupaţie (D.6113) sunt înregistrate în momentul în care se creează obligaţia de vărsământ. Sunt valabile acelaşi precizări cu privire la sursa de provenienţă şi coeficienţii de ajustare ca la punctele A şi B.

Dacă sunt reţinute la sursă de către angajator, contribuţiile sociale de plată către sectorul administraţiilor publice trebuie să fie incluse în salarii, chiar dacă, de fapt, angajatorul nu le-a transferat administraţiei publice. Sectorul gospodăriilor apare, astfel, ca debitor al sumei integrale către sectorul administraţiilor publice. Sumele care nu au fost plătite efectiv trebuie neutralizate ca transferuri de capital de la administraţiile publice către sectorul angajatorilor.

b) Contribuţii sociale imputate

Contribuţiile sociale imputate (D.612) reprezintă contraprestaţia contribuţiilor sociale plătite direct, adică în afara oricărui circuit de contribuţii, de către angajatori angajaţilor lor, foştilor angajaţi şi altora care au dreptul (diminuat, dacă este cazul, cu contribuţiile sociale suportate de angajaţi).

Conform normelor uniforme la nivel european, atunci când angajatorii plătesc din resurse proprii alocaţii sociale direct angajaţilor, foştilor angajaţi şi persoanelor aflate în întreţinerea acestora fără să se recurgă la un fond de securitate socială, o societate de asigurare sau un fond de pensii autonom şi fără să se creeze un fond special sau o rezervă separată, beneficiarii pot fi consideraţi ca fiind protejaţi în cazul unor evenimente ori situaţii specifice, chiar dacă nu se fac plăţi pentru acoperirea lor.

Prin urmare, angajaţii ar trebui să aibă o remuneraţie egală cu cea a contribuţiilor sociale pe care ar fi trebuit să le plătească pentru a le da *de facto* dreptul la contribuţiile sociale respective. Sumele totale depind nu numai de nivelul contribuţiilor plătite, dar şi de modul în care aceste angajamente luate de angajatori în baza acestui sistem sunt susceptibile să evolueze în viitor sub influenţa unor factori, cum ar fi variaţiile preconizate ale numărului angajaţilor, categoriei lor de vârstă şi speranţei de viaţă ale angajaţilor actuali şi precedenţi.

Astfel, sumele reprezentând contribuţiile ar trebui, în principiu, să fie evaluate pe baza aceloraşi argumente obiective ca acelea care determină nivelurile primelor aplicate de societăţile de asigurare. În cazul în care, din motive oricât de variante (mergând de la conjunctura economică până la orice raţiuni din sfera politicului), raportul dintre numărul persoanelor angajate şi numărul beneficiarilor de pensii se modifică substanţial şi devine anormal, valoarea contribuţiilor pentru angajaţii existenţi ar trebui modificată, astfel încât contribuţia nu se va reflecta direct în valoarea pensiilor efectiv plătite.

Cu toate acestea, în practică se poate dovedi dificil să se determine valoarea acestor remuneraţii şi contribuţii. Angajatorul poate face propriile estimări, eventual pe baza contribuţiilor plătite sistemelor similare cu constituire de rezerve, astfel încât să se calculeze eventualele obligaţii în viitor. Singura alternativă eficientă poate fi utilizarea alocaţiilor sociale directe pe care trebuie să le plătească întreprinderea în perioada contabilă respectivă (după scăderea contribuţiilor efectiv vărsate de însăşi angajaţii), ca o aproximare a remunerării care ar corespunde contribuţiilor suportate.

§4. Impozite şi taxe asupra capitalului

Impozitele pe capital (D.91) sunt impozitele care vizează în mod neregulat şi relativ rar valoarea activelor sau avuţia netă deţinută de persoanele juridice sau fizice sau valoarea activelor transferate între subiecţii de drept, ca urmare a moştenirilor, donaţiilor între persoane în viaţă sau altor transferuri.

Transferurile de capital se diferenţiază de transferurile curente prin faptul că implică achiziţionarea sau cedarea unuia sau mai multor active cel puţin de către unul dintre participanţii la o tranzacţie. Indiferent dacă au loc în numerar sau în natură, transferurile de capital trebuie să aibă ca rezultat evaluarea variaţiei activelor financiare sau nefinanciare prezente în conturile de patrimoniu ale uneia sau ambelor părţi ale tranzacţiei.

Transferul de capital în natură reprezintă transferul proprietăţii asupra unui activ (altul decât depozitele în numerar) sau anularea unei datorii de către un creditor, fără contra prestaţii. Transferul de capital în numerar reprezintă transferul unei sume în numerar pe care una dintre părţile tranzacţiei a obţinut-o cedând unul dintre active (altele decât stocuri) sau pe care cealaltă parte doreşte sau este obligată să o utilizeze în scopul achiziţionării unuia dintre active (altele decât stocuri).

Beneficiarul acestei tranzacţii este adesea obligat să utilizeze banii respectiv pentru achiziţionarea unuia sau mai multor active, ca o condiţie a realizării transferului.

Transferurile de capital includ impozitele pe capital (D.91), ajutoarele pentru investiţii (D.92) şi alte transferuri de capital (D.99).

Impozitele pe capital se subclasifică în:

(a) impozitele pe transferurile de capital: taxele de succesiune şi drepturile pe donaţii între persoane în viaţă, care sunt percepute pe capitalul beneficiarilor, cu excepţia impozitelor pe vânzările activelor care nu constituie transferuri;

(b) prelevări pe capital: prelevări excepţionale pe valoarea activelor (sau valoarea netă) deţinute de persoanele juridice. Cu toate acestea, impozitele privind câştigurile

de capital sunt contabilizate în impozite curente pe venit, patrimoniu etc. Sunt incluse în prelevările excepţionale impozitele pe plus-valorile funciare care vizează creşterea valorii terenurilor agricole constatată cu ocazia acordării permisului de construire în scopuri comerciale sau rezidenţiale.

În sistemul european de conturi, impozitele pe capital sunt înregistrate:

(a) în variaţia pasivelor şi a valorii nete (-) a contului de capital al sectoarelor impuse;

(b) în variaţia pasivelor şi a valorii nete (+) a contului de capital al administraţiilor publice;

(c) în variaţia pasivelor şi a valorii nete a contului de capital al restului lumii.

BCU IAŞI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul III
Principalele taxe şi impozite la nivel european

În mod tradiţional, literatura de specialitate apreciază că există două categorii de impozite: impozite directe şi impozite indirecte. Impozitele directe, cum ar impozitul pe venit şi pe profit se percep la finalul activităţilor persoanelor fizice şi juridice. Impozitele directe asupra salariilor se reflectă periodic, funcţie de momentul achitării efective a remuneraţiilor pentru munca prestată către angajaţi. Impozitele directe asupra veniturilor persoanelor fizice se evidenţiază la finalizarea documentelor care centralizează activităţile desfăşurate pe cuprinsul unui an.

Impozitele indirecte vizează în principal consumul, ceea ce se reflectă cu prioritate asupra preţului bunurilor şi serviciilor.

În cadrul statelor din Uniunea Europeană există două mai categorii de sarcini fiscale:

- sarcini fiscale care privesc beneficiile realizate;
- sarcini fiscale independente de rezultatele economice realizate.

Sarcinile fiscale care privesc beneficiile realizate se referă, în general, la impozitul pe profit. Această categorie de impozite este reglementată în toate statele membre ale UE. Aşezarea, constatarea şi perceperea lor presupune parcurgerea unei proceduri formată din trei etape:

- identificarea societăţilor a căror profit este impozabil conform legii şi localizarea beneficiilor impozabile;
- determinarea bazei de impunere (sau a profitului impozabil);
- stabilirea impozitului pe profit datorat şi încasarea obligaţiilor contribuabilului respectiv.

În cadrul categoriei **sarcini fiscale independente de rezultatele economice realizate** trebuie făcută distincţie între:

- sarcinile fiscale comune tuturor statelor comunitare (devenite obligatorii şi pentru România şi Bulgaria începând cu 1 ianuarie 2007, data aderării la Uniunea Europeană);
- sarcini fiscale specifice numai anumitor state din UE.

Principalele sarcinile fiscale comune tuturor statelor comunitare sunt:

- TVA (considerat singurul impozit european veritabil);
- drepturile de înregistrare (drepturile percepute de stat privind aporturile aduse la capitalul unei societăţi);
- reţinerile la sursă asupra plăţilor efectuate în contul unor beneficiari nerezidenţi;
- sarcinile aferente salariilor plătite;
- accizele.

Principalele sarcini fiscale specifice anumitor state membre UE sunt:

- impozitele sau taxele pe activitate (de exemplu, taxa profesională în Franţa, impozitul comercial din Germania sau Luxemburg);
- impozitul asupra patrimoniului global (reprezintă un impozit pe avere datorat de societăţi – Luxemburg);

- impozitul pe salariu;
- alte impozite (de exemplu, impozitul particular asupra veniturilor realizate din extracţia de petrol sau gaz, din Marea Britanie, Danemarca etc.)

Există diferenţe notabile între cotele de impozitare practicate de statele membre ale Uniunii europene, însă normele uniforme nu lipsesc cu desăvârşire. Prezentăm în continuare o situaţie centralizatoare a acestor cote, preluate din enciclopedia liberă Wikipedia.

Ţară	Impozit pe profit	Impozit pe venit (nivel maxim)	TVA
Austria	25%	50%	20%
Belgia	33.99%	50%	21%
Bulgaria	10%	10%	20%
Ciprus	10%	30%	15%
Republica Cehă	21%	15%	20% (10% pe anumite bunuri şi servicii)
Danemarca	25%	58%	25% (fără TVA la avioane)
Estonia	20%	21%	20% (9% pe anumite bunuri şi servicii)
Finlanda	26%	53%	22%
Franţa	33.33%	40%	19.6% (2.1% medicamente, ziare, teatre), (5.5% alimente, cărţi)
Germania	15,825 % (federal) plus 14,35 % până la 17,5 % (local)	45%	19% (7% pe anumite bunuri şi servicii)
Grecia	25%	40%	21%(11% pe anumite bunuri şi servicii)
Ungaria	16%	36%	20%
Irlanda	12.50%	41%	21% (0%, 4.8%, 5.2% şi 13.5% pe anumite bunuri şi servicii)
Italia	37.25%	45%	20% (10% şi 4% pe anumite bunuri şi servicii)
Letonia	15%	23%	21% (10% pe anumite bunuri şi servicii)
Lituania	20%	21%	21%
Luxemburg	29.63%	38.95%	15%

Malta	35%	35%	18% (0% pe anumite bunuri şi servicii)
Olanda	25.5%	52%	19% (6% pentru anumite produse)
Polonia	19%	32%	22% (anumite produse de exemplu alimentele – 7%)
Portugalia	27.50%	42%	20% (5% pentru produse de bază)
Romania	16%	16%	19%
Slovacia	19%	19%	19%
Slovenia	22%	41%	20%
Spain	30% (28% regiunea bască şi Navara, 4% companiile din Insulele Canare)	45%	16% (7% şi 4% pe anumite bunuri şi servicii)
Suedia	26.3%	55%	25% (12%/6% pe anumite bunuri şi servicii)
Regatul Unit	21%-28%	50%	17.5% (unele repere 5%, chiar 0%)

Nivelul impozitare practicat în statele UE[1]

Secţiunea 1. Impozitul pe profit

Subiecţii plătitori ai impozitului pe profit în statele europene pot fi:
- societăţile comerciale;
- societăţile civile, societăţile cooperative, fonduri de asigurări mutuale;
- persoanele juridice de drept public sau alte persoane de drept privat care desfăşoară activităţi industriale sau comerciale (indiferent dacă au sau nu scop lucrativ).

Reglementarea impozitului pe profit în statele membre al Uniunii Europene este realizată prin trei sisteme diferite. Primul sistem este sistemul impozitării separate, folosit în Marea Britanie, sistem care are în vedere diferenţierea impozitului plătit de companie de impozitul plătit pentru veniturile salariaţilor.

Al doilea sistem de reglementare a impozitului de profit este sistemul german, denumit sistemul celor două rate sau ratelor partajate, sistem recomandat faţă de cel britanic prin cartea verde din 1971.

Al treilea sistem este sistemul creditării sau imputării care acordă credit acţionarilor pentru taxele plătite de societatea comercială la care sunt coacţionari, iar acest

[1] Prelucrare după http://en.wikipedia.org/wiki/Tax_rates_of_Europe

credit poate fi folosit pentru achitarea impozitului aferent dividendelor pe care le vor încasa din companie. Acest sistem este utilizat în Franţa şi a fost sugerat Marii Britanii prin cartea verde din 1972.[1]

Analizând modul de reglementare a obligaţiei de a plăti impozitul pe profit, observăm că se face distincţie între societăţile care datorează acest impozit (în special societăţile de capital) şi societăţile care nu datorează impozitul pe profit (în special, societăţile de persoane), în cazul cărora prelevarea se face sub impozitului pe venit plătit de asociaţii respectivei societăţi. Mai mult, în unele state, este reglementată posibilitatea ca societăţile de persoane să poată opta pentru plata impozitului pe profit (de exemplu, în Franţa).

Cu toate că, de regulă, entităţile fără personalitate juridică nu sunt plătitoare de impozit pe profit, în unele state europene acestea sunt obligate să plătească impozit pentru profitul realizat (de exemplu Germania şi Italia).

Fără excepţie la nivelul reglementărilor fiscale din statele membre al uniunii, sunt scutite de la plata impozitului pe profit persoanele juridice de drept public (statul, unităţile administrativ-teritoriale, autorităţi publice), cu excepţia situaţiei în care desfăşoară activităţi industriale sau comerciale. Raţiunea acestei excluderi provine din scopul non-profit al activităţii principale desfăşurate de persoanele juridice de drept public.

Din punct de vedere al competenţei teritoriale pentru încasarea impozitului pe profit, pentru societăţile rezidente, impozitului pe profit se calculează luându-se în considerare profitul sau beneficiile realizate la nivel întregii afaceri, atât de sediul central, cât şi de sucursale sau filiale aflate în străinătate. La nivelul statelor membre ale UE există, în principal, două metode pentru determinarea impozitului pe profit în cazul persoanelor juridice nerezidente:

- metoda imputării, care presupune că din impozitul datorat se scade impozitul plătit în străinătate (metoda este utilizată în Marea Britanie şi Italia);
- metoda deducerii cu reintegrare ulterioară, care permite o deducere a pierderilor, sub rezerva luării în considerare, ulterior, a unor beneficii impozabile (metoda este avută în vedere de reglementarea fiscală din Germania, Belgia şi Olanda).

Reglementarea legală a noţiunii de rezidenţă în diferitele state membre al uniunii este diferită. Astfel, sensul de reşedinţă sau domiciliu fiscal al conceptului de rezidenţă poate să însemne că:

- o societate îşi are reşedinţa fiscală acolo unde este efectiv localizat sediul social sau unde se exercită conducerea efectivă a societăţii (de exemplu, Germania, Spania, Regatul Unit);
- reşedinţa fiscală a unei societăţi este situată acolo unde se exercită activitatea principală a societăţii (de exemplu, Italia);
- reşedinţa fiscală este situată acolo unde societatea a fost înfiinţată (de exemplu, Olanda, Danemarca).

În ipoteza unor situaţii de conflict, de exemplu, când două sau mai multe state pretind dreptul de a percepe impozitul pe profit, se face trimitere pentru identificarea

[1] *Ali El-Agraa,* Tax Harmonization, în volumul The European Union Economics and Policies", Pearson Education, England, 2004, p. 322.

soluției corecte la prevederile incluse în convențiile fiscale (de exemplu, convenții privind evitarea dublei impuneri). Conform convenției-model pentru evitarea dublei impuneri elaborată de Organizație pentru Cooperare și Dezvoltare Economică,[1] o societate este considerată rezidentă în statul unde se află sediul său efectiv de conducere.

În toate statele europene, societățile nerezidente nu sunt impozitate, decât pentru beneficiile care au sursă locală, fiecare stat stabilindu-și categoriile de venituri pentru care se face impozitarea (de exemplu, este considerat impozit cu sursă locală, impozitul datorat pentru veniturile din proprietăți imobiliare). Pentru ca impozitul pe profit aferent desfășurării unor activități industriale sau comerciale să poată fi perceput este necesar ca entitatea să aibă sediul permanent pe teritoriul statului.

Nici noțiunea de sediu permanent nu beneficiază de o reglementare unică, prezentând particularități aferente diferitelor legislații naționale ale statelor europene:

- în Germania, sediul permanent presupune existența unor dotări cu caracter esențial, necesare în vederea desfășurării activității de afaceri (birou, hale industriale de producție, fabrică, mină, atelier, magazin, chiar birou de informare, de publicitate, un agent dependent etc.) prin intermediul cărora se desfășoară întreaga activitate sau o parte a activității contribuabilului respectiv;
- în Spania, pentru existența unui sediu permanent este necesar ca operațiunile societății să se efectueze prin intermediul unei locații de la care se coordonează efectiv activitatea companiei, a unei sucursale, al unui punct de lucru pentru o perioadă de minim un an;
- în Franța se consideră ca fiind sediu permanent („întreprindere exploatată în Franța") locul unde activitățile obișnuite al unei afaceri comerciale se realizează prin intermediul unei instalații permanente dotate cu o anumită autonomie (de exemplu, o sucursală), a unor reprezentanți abilitați să lucreze pentru entitatea în cauză sau prin realizarea unor operațiuni care constituie un ciclu economic complet, distinct de celelalte activități ale persoanei juridice.

Prin Convenția-model a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică este propusă următoarea definiție pentru noțiunea de sediu permanent: prin sediu permanent se înțelege locul unde se exercită o activitate de cel puțin 30 de zile dintr-o perioadă de 12 luni, nefiind necesar ca cele 30 de zile să fie consecutive. În Codul fiscal român, la art. 8, este definit sediul permanent ca fiind locul unde se desfășoară integral sau parțial activitatea, fie direct, fie printr-un agent dependent.

În toate țările europene, beneficiul impozabil se determină pornind de la bilanțul contabil, ajustat în funcție de regulile fiscale specifice fiecărui stat. În legătură cu deducerea cheltuielile legate de stabilirea sediului permanent al unei societăți pe un anumit teritoriu se practică două metode: deducerea imediată (Germania) și deducerea eșalonată, în câțiva ani (Franța, Belgia, Italia).

Cu privire la cheltuielilor generale, se aplică regula generală că toate cheltuielile care contribuie la realizarea profitului impozabil sunt cheltuieli deductibile. În majoritatea statelor europene, anumite categorii de cheltuieli sunt considerate nededuc-

---

[1] http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html, accesat la 25 martie 2010

tibile sau deductibile parţial (de exemplu, cheltuieli de protocol, amenzi, cheltuieli de transport etc.).

Cota de impunere variază sensibil de la stat la stat, pornind de la reglementarea din Franţa (aproximativ 35%) până la cea din Irlanda (aproximativ 12,5%). Imperativele mediului concurenţial care caracterizează spaţiul Uniunii europene au obligat statele membre să-şi reducă progresiv cota de impunere, fenomen început în anii '80, când s-a plecat de o cotă medie de 45-55%, ajungându-se astăzi, la o cotă medie de 25-35%. A fost chiar înaintată o propunere de a se institui în UE un nivel minim de impozitare, obligatoriu, de 30%, nivelul maxim admis urmând să fie de 40% pentru toate statele membre, dar atât Comisia, cât şi Parlamentul European s-au arătat sceptice, apreciind că o asemenea propunere ar încălca principiul subsidiarităţii şi ar face statele membre mai vulnerabile în faţa concurenţei statelor terţe.

În legătură cu modalităţile de plată, majoritatea statelor europene percep plăţi eşalonate de-a lungul anului fiscal. În Danemarca, Irlanda şi Regatul Unit se practică plata întregului impozit pe profit la sfârşitul fiecărui an fiscal. În Franţa se plăteşte un impozit pe profit minim, chiar şi în caz de deficit.

Secţiunea a 2-a. Impozitul pe venit

În privinţa impunerii veniturilor fizice, la nivelul UE nu există o armonizare fiscală, ca în cazul impozitelor indirecte. Cel puţin deocamdată, statele membre au libertatea de a organiza activitatea de aşezare, constatare şi percepere a impozitului pe venit funcţie de specificul naţional şi de programul de guvernare al grupării politice aflate la conducere.

Impozitul pe venit, apărut în Anglia din anul 1799 (*income tax*), a început să fie perceput încă înainte de primul război mondial şi în SUA, Japonia şi Germania, extinzându-se apoi în întreaga Europă. Regimul juridic al impozitului pe venit, organul competent să stabilească impozitul şi să îl colecteze efectiv, variază de la un stat european la altul, operând în acest mod principiul subsidiarităţii. În unele state membre acest drept revine administraţiei publice regionale sau locale, în alte state veniturile publice din această sursă sunt colectate la nivel central şi apoi distribuite colectivităţilor locale. Redistribuirea acestor sume poate fi realizată în cote mai mari (ca în situaţia reglementărilor fiscale din Danemarca) sau în proporţie semnificativ mai mici (cum este cazul Italiei şi Greciei).

Pentru stabilirea categoriilor de contribuabili care datorează impozit pe venit, se utilizează două metode:

- **impozitarea nelimitată,** ceea ce presupune calcularea impozitului pe venit asupra beneficiilor globale, luându-se în calcul toate veniturile realizate de respectivul contribuabil, atât în ţară cât şi în străinătate. Contribuabilii avuţi în vedere prin această metodă de calcul sunt persoanele rezidente.
- **impozitarea limitată,** numai asupra beneficiilor realizate de o persoană fizică dintr-un anumit stat. În acest caz sunt vizate persoanele nerezidente.

Impozitul pe venitul persoanelor juridice (societăţi comerciale şi nu numai) este privit diferit după cum acest impozit este reglementat diferit de alte taxe şi impozite, sau se percepe împreună cu impozitul pe veniturile persoanelor fizice.

Baza de impunere a impozitului pe venit poate să includă mai multe categorii de venituri:

- salarii şi alte venituri similare (premii, recompense, bonusuri, indemnizaţiile demnitarilor sau funcţionarilor publici, soldele militarilor);
- venituri din profesii liberale sau activităţi independente;
- venituri comerciale ale persoanelor fizice sau juridice;
- venituri din exercitarea unor profesii care nu au caracter comercial (beneficii necomerciale), cum sunt de exemplu considerate activităţile prestate de cabinetele medicale, cabinetele de consultanţă etc.;
- venituri din valorificarea proprietăţilor imobiliare;
- venituri din activităţi agricole sau silvice;
- venituri din operaţiuni cu valori mobiliare;
- venituri din capital (dividende, dobânzi, redevenţe);
- câştiguri din cesiunea cu titlu oneros a unor bunuri sau drepturi de orice natură (de exemplu, venituri obţinute prin încheierea unor contracte de închiriere, contracte de franciză, contracte de licenţă de producţie sau licenţă de servicii);
- venituri din exploatarea drepturilor de proprietate intelectuală (drepturi de autor, drepturi de proprietate industrială etc.).

Unele state practică scutirea totală sau scutirea parţială de la plata impozitului pe venit a anumitor categorii de beneficii materiale, sau deducerea din veniturile realizate a unor cheltuieli. Această măsură are rolul de a încuraja derularea activităţilor, mai ales pentru sectoarele economice în dezvoltare. Pentru fiecare caz concret trebuie apreciat regimul scutirilor acordate, pentru a nu intra sub incidenţa reglementărilor uniforme la nivel european cu privire la interzicerea ajutoarelor de stat. Scopul limitării instituite este protejarea mediului concurenţial.

Cotele de impune practicate de statele europene variază, ca şi în cazul impozitului pe profit. Funcţie de particularităţile fiecărui stat şi de prevederile programului de guvernare în derulare, se practică mai multe metode pentru calcularea impozitului pe venit. Astfel, se pot utiliza următoarele metode de impozitare:

- scutirea de impozitare a unui minim de venit realizat de contribuabil

Este o măsură cu caracter social, prin care sunt protejaţi cei cu venituri mici, în scopul uşurării sarcinilor de protecţie prin servicii sociale acordate de către stat.

- impunerea unei sume fixe

Impunerea în sume fixe sub forma unei dări pe locuitor (cunoscută şi sub numele de capitaţie), nu ţine seama de mărimea venitului, a averii şi nici de situaţia personală a contribuabilului. O asemenea impunere s-a practicat în orânduirea feudală şi la începutul celei capitaliste şi a fost înlocuită, întrucât nu a răspuns principiului de echitate fiscală.

- sistemul de impozitare în cote procentuale a veniturilor

Impunerea în cote procentuale proporţionale presupune aplicarea aceleiaşi cote de impozit, indiferent de mărimea materiei impozabile, menţinându-se aceeaşi proporţie între mărimea venitului (averii) şi mărimea impozitului datorat. Această impunere corespunde principiului egalităţii contribuabililor în faţa impozitelor şi se practică

atât în cazul unor impozite directe (de exemplu, în cazul impozitului pe profit), cât şi în cazul impozitelor indirecte (taxa pe valoare adăugată, taxe vamale etc.). Însă, impunerea în cote procentuale proporţionale nu are în vedere faptul că puterea contributivă a diferitelor persoane creşte pe măsură ce obţin venituri mai mari sau posedă averi mai importante.

Impunerea în cote **procentuale progresive** se caracterizează prin creşterea cotei impozitului odată cu creşterea materiei impozabile. Impunerea progresivă îmbracă două forme, şi anume:

- **impunere în cote progresive simple** (globale) când se aplică aceeaşi cotă de impozit asupra întregii materii impozabile ce aparţine unui subiect al impozitului. Impozitul de plată se determină ca produs între mărimea materiei impozabile şi cota de impozit corespunzătoare acesteia. Deşi această impunere are la bază creşterea cotei de impozit pe măsura sporirii materiei impozabile prezintă neajunsul că dezavantajează contribuabilii care obţin venituri al căror nivel se situează la limita imediat superioară celei până la care acţionează o anumită cotă de impozit;
- **impunere în cote progresive compuse** (pe tranşe) presupune divizarea materiei impozabile ce aparţine unui contribuabil pe tranşe, fiecăreia corespunzându-i o anumită cotă de impozit. Impozitul de plată se determină prin însumarea impozitelor parţiale calculate pentru fiecare tranşă a materiei impozabile respective. Această impunere înlătură neajunsul pe care-l prezintă impunerea în cote progresive simple. Cotele progresive compuse se aplică, în special, la impunerea veniturilor obţinute de persoanele fizice.

Impunerea în cote procentuale regresive presupune reducerea procentului din venitul perceput sub formă de impozit pe măsură ce venitul creşte. Acest tip de impunere este practicat la impozitele indirecte. De pildă, în cazul unor taxe, cota procentuală scade pe măsura creşterii contravalorii serviciilor.

- cota unică de impozitare

Cota unică de impozitare implică abandonarea diferitelor modalităţi de impozitare a veniturilor, în favoarea sistemului conform căruia statul va declara o rată unică de impozitare a tuturor veniturilor superioare unui plafon anterior stabilit. Astfel, venitul global este impozitat o singură dată. În general, plafonul minim de impozitare este destul de scăzut, astfel încât să ofere „un stimulent" cetăţenilor care s-ar putea eschiva de la plata taxelor. Cota unică luptă cu rezistenţa la impozit manifestată de contribuabil în ipoteza unui nivel crescut de fiscalitate. Teoretic, efectul cotei unice ar trebui să constea în creşterea sumelor efectiv încasate de către organele competente al administraţiei publice.

- sistemul impozitării globale a veniturilor

Presupune în general reglementarea unui mecanism de aşezare şi constatare a veniturilor o singură dată pentru o unitate de timp în termeni fiscali. Identificarea bazei de calcul a impozitului are loc în conformitate cu declaraţia contribuabilului, care îşi inventariază toate sursele de venit aferente respectivei perioade de timp. De regulă, declaraţia de impozit pe venit global se realizează anual.

În considerarea regimului patrimonial bazat pe unicitatea patrimoniului soţilor şi pentru protejarea valorilor familiei, în unele state europene se practică impozitarea la nivelul cuplului (cu titlu facultativ, dacă cei doi soţi îşi exprimă opţiunea pentru acest mod de percepere sau chiar obligatoriu) a veniturilor obţinute de cei doi soţi. Având

în vedere extinderea noțiunii de familie și la persoane care coabitează în mod legal, sistemul impozitării la nivelul cuplului poate fi extins și în această ipoteză.

Plata efectivă a impozitului pe venit se poate realiza fie prin reținere la sursă, fie prin plăți anticipate efectuate la anumite intervale de timp în cursul anului fiscal (de exemplu trimestrial), pe baza estimării veniturilor pe care o realizează plătitorul. Plata anticipată este urmată în mod obligatoriu de operațiunea de regularizare funcție de veniturile efectiv realizate și contabilizate la finalul anului fiscal.

Secțiunea a 3-a. Taxa pe valoare adăugată

Dintre impozitele indirecte, taxa pe valoare adăugată este impozitul cu cele mai notabile realizări pe linia armonizării. Între anii 1967 și 1977 au fost adoptate șase directive cu privire la regulile și practicile uniforme între statele membre în materie de TVA. Au fost astfel stabilite elemente și trăsături comune pentru toate statele, cum ar fi reglementarea TVA ca un impozit asupra operațiunilor de vânzare, folosirea TVA la constituirea bugetului general al UE, atingerea unui nivel de uniformizare cu privire la structura TVA, înțelegând prin aceasta o metodă unică de calculare a acestui impozit.

Cu ocazia întrunirii Consiliului Economic și Financiar din 24 iulie 1991, statele membre ale UE s-au angajat la armonizarea legislației privind impozitele indirecte. Dar, atât timp cât diferențele de regim bugetar dintre statele membre se mențin, datorită în special invocării de către state a cheltuielilor bugetare ridicate, uniformizarea completă a acestor impozite și taxe va fi întârziată.

În cartea albă din anul 1985, Comisia europeană a ajuns la concluzia că, în vederea eliminării barierelor impuse la circulația transfrontalieră a bunurilor și serviciilor, anumite măsuri trebuiesc adoptate cu privire la regimul TVA. Astfel, s-a înlocuit sistemul returnării TVA în statul de export și colectării în statul în care se face importul cu sistemul colectării în statul european de origine. Pentru a elimina o serie de dificultăți, s-a concluzionat că regula care ar trebui să guvernează aplicarea TVA în spațiul comunitar ar trebui să fie cea a impozitării în statul de origine și nu în statul de consumație, ceea ce însemnă că fiecare comerciant să plătească TVA la cota obișnuită în țara în care își desfășoară activitatea și să deducă TVA plătită oriunde în interiorul UE, pe declarația sa obișnuită de TVA.

Armonizarea reglementărilor în materie de TVA s-a realizat prin intermediul instrumentului de reglementare specific dreptului european, și anume cu ajutorul directivei. Astfel, Consiliul a adoptat Directiva 2006/112/CE (denumită și Directiva TVA) în 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată. Textul inițial a suferit mai multe modificări[1], o variantă consolidată neoficială fiind disponibilă și în limba română. [2]

---

[1] Directiva 2006/138/CE a Consiliului din 19 decembrie 2006, Directiva 2007/75/CE a Consiliului din 20 decembrie 2007, Directiva 2008/8/CE a Consiliului din 12 februarie 2008, Directiva 2008/117/CE a Consiliului din 16 decembrie 2008, Directiva 2009/47/CE a Consiliului din 5 mai 2009, Directiva 2009/69/CE a Consiliului din 25 iunie 2009

[2] http://codfiscal.money.ro/act-pdf/DIRECTIVA-2006-112-CE-sistemul-TVA-VconsolidataRO-01-01-2010.pdf

Textul directivei detaliază pe larg motivele adoptării directivei, şi include aspecte concrete ale reglementării TVA în statele membre. Directiva este structurată pe 15 titluri şi este însoţită de 12 anexe.

Principiul sistemului comun privind TVA presupune aplicarea asupra bunurilor şi serviciilor a unei taxe generale de consum exact proporţională cu preţul bunurilor şi serviciilor, indiferent de numărul de operaţiuni care au loc în procesul de producţie şi de distribuţie anterior etapei în care este percepută taxa.

La fiecare operaţiune, TVA, calculată la preţul bunurilor sau serviciilor la o cotă aplicabilă bunurilor sau serviciilor respective, este exigibilă după deducerea valorii TVA suportate direct de diferitele componente ale preţului. Sistemul comun privind TVA se aplică până la etapa de vânzare cu amănuntul, inclusiv.

Conform prevederilor directivei, următoarele operaţiuni sunt supuse taxei pe valoare adăugată în toate statele membre ale uniunii:

(a) livrarea de bunuri efectuate cu titlu oneros pe teritoriul unui stat membru de către o persoană impozabilă care acţionează ca atare;

(b) achiziţia intracomunitară de bunuri efectuată cu titlu oneros pe teritoriul unui stat membru de către:

(i) o persoană impozabilă sau o persoană juridică neimpozabilă, în cazul în care vânzătorul este o persoană impozabilă care nu poate beneficia de scutire;

(ii) în cazul mijloacelor de transport noi, o persoană impozabilă sau o persoană juridică neimpozabilă ale cărei alte achiziţii nu sunt supuse TVA;

(iii) în cazul produselor supuse accizelor, atunci când accizele la achiziţia intracomunitară sunt exigibile, în temeiul Directivei 92/12/CEE, pe teritoriul statului membru;

(c) prestarea de servicii efectuată cu titlu oneros pe teritoriul unui stat membru de către o persoană impozabilă care acţionează ca atare;

(d) importul de bunuri.

Cu privire la noţiunea de **persoană impozabilă**, directiva TVA stabileşte că este vizată orice persoană care, în mod independent, desfăşoară în orice loc orice activitate economică, indiferent de scopul sau rezultatele activităţii respective.

Orice activitate a producătorilor, comercianţilor sau persoanelor care prestează servicii, inclusiv activităţile miniere, agricole şi activităţile prestate în cadrul profesiunilor liberale, este considerată „activitate economică". Exploatarea bunurilor corporale sau necorporale în scopul obţinerii de venituri cu caracter de continuitate este de asemenea considerată activitate economică. De asemenea, orice persoană care, în mod ocazional, livrează un mijloc de transport nou, expediat sau transportat clientului de către vânzător sau client sau în numele vânzătorului sau al clientului la o destinaţie situată în afara teritoriului unui stat membru, dar pe teritoriul Comunităţii, este considerată o persoană impozabilă.

Condiţia ca activitatea economică să fie efectuată „în mod independent" exclude de la plata TVA salariaţii şi alte persoane în măsura în care acestea sunt legate de un angajator printr-un contract de muncă sau prin orice alte legături juridice care dau naştere relaţiei angajator-angajat în ceea ce priveşte condiţiile de muncă, remunerarea şi răspunderea angajatorului.

După consultarea comitetului consultativ pentru taxa pe valoarea adăugată (denumit în continuare „comitetul TVA"), fiecare stat membru poate considera ca persoană

impozabilă unică orice persoane stabilite pe teritoriul statului membru respectiv care, fiind independente din punct de vedere juridic, sunt strâns legate între ele prin legături financiare, economice şi organizaţionale.

Un stat membru poate adopta orice măsuri considerate necesare pentru prevenirea evaziunii fiscale sau a fraudei prin utilizarea dispoziţiilor de scutire sau excludere în materie de TVA, aşa cum au fost reglementate prin textul directivei. Statele membre pot considera ca persoană impozabilă orice persoană care efectuează, în mod ocazional, o operaţiune legată de activităţile prevăzute mai sus şi, în special, una dintre următoarele operaţiuni:

(a) livrarea unei clădiri sau a unor părţi ale unei clădiri şi a terenului pe care se află clădirea, înaintea primei ocupări;

(b) livrarea de terenuri construibile.

În sensul acestor reglementări, clădire înseamnă orice structură fixată pe pământ sau în pământ. Statele membre pot stabili norme detaliate de interpretare a acestei definiţii în cazul transformărilor de clădiri şi pot stabili definiţia noţiunii de „teren pe care se află o clădire". Statele membre pot aplica alte criterii decât cel al primei ocupări, precum perioada scursă între data terminării construcţiei şi data primei livrări sau perioada scursă între data primei ocupări şi data următoarei livrări, cu condiţia ca perioadele respective să nu depăşească cinci ani şi, respectiv, doi ani. „Teren construibil" înseamnă orice teren neamenajat sau amenajat, definit ca atare de statele membre.

Statele, autorităţile regionale şi locale şi alte organisme de drept public nu sunt considerate persoane impozabile pentru activităţile sau operaţiunile în care se angajează ca autorităţi publice, chiar şi atunci când colectează taxe, redevenţe, contribuţii sau plăţi în legătură cu activităţile sau operaţiunile respective. Cu toate acestea, atunci când se angajează în asemenea activităţi sau operaţiuni, ele sunt considerate persoane impozabile pentru activităţile sau operaţiunile respective în măsura în care calitatea lor de persoane neimpozabile determină denaturări semnificative ale concurenţei.

În orice caz, organismele de drept public sunt considerate persoane impozabile în ceea ce priveşte activităţile cu caracter economic, cu condiţia ca activităţile respective să nu fie efectuate la o scară neglijabilă.

În înţelesul art. 14 al Directivei TVA, prin livrare de bunuri se înţelege transferul dreptului de a dispune de bunuri corporale în calitate de proprietar. Fiecare dintre următoarele operaţiuni este considerată, de asemenea, livrare de bunuri:

a) transferul, la ordinul unei autorităţi publice, în numele unei autorităţi publice sau în condiţiile prevăzute de lege, al dreptului de proprietate asupra unui bun cu plata contravalorii acestuia;

b) predarea efectivă a bunurilor în temeiul unui contract de închiriere a bunurilor pe o anumită perioadă sau de vânzare cu plată în rate a bunurilor, care prevede că, în condiţii normale, dreptul de proprietate este dobândit cel mai târziu la plata ultimei rate;

c) transferul de bunuri în temeiul unui contract de comision la cumpărare sau vânzare.

Statele membre pot considera predarea anumitor lucrări de construcţii ca o livrare de bunuri. Electricitatea, gazul, căldura, agentul frigorific şi altele de aceeaşi natură sunt considerate bunuri corporale. Statele membre pot considera ca bunuri corporale următoarele:

(a) anumite drepturi asupra bunurilor imobile;

(b) drepturile *in rem* care îi conferă titularului dreptul de a utiliza bunurilor imobile;

(c) acţiunile sau interesele echivalente cu acţiunile care îi conferă deţinătorului, *de jure* sau *de facto*, drepturi de proprietate sau de posesie asupra unor bunuri imobile sau asupra unei părţi a acestora.

Utilizarea de către o persoană impozabilă a bunurilor care fac parte din activele activităţii sale economice în interes propriu sau în interesul personalului său, transferul lor gratuit sau, mai general, utilizarea lor în alte scopuri decât cele legate de desfăşurarea activităţii economice sunt considerate livrări ca livrări cu titlu oneros atunci când taxa aferentă bunurilor respective sau părţilor componente ale bunurilor respective a fost dedusă total sau parţial.

Cu toate acestea, utilizarea bunurilor ca mostre sau pentru oferirea de cadouri de mică valoare în scopul desfăşurării activităţii nu este considerată livrare cu titlu oneros.

Totodată, transferul de către o persoană impozabilă a unor bunuri care fac parte din activele activităţii sale economice către un alt stat membru este considerat livrare de bunuri efectuată cu titlu oneros. „Transfer către alt stat membru" înseamnă expedierea sau transportul de bunuri mobile corporale de către persoana impozabilă sau în numele acesteia, în scopul desfăşurării activităţii sale, către o destinaţie din afara teritoriului statului membru în care se află bunurile, dar în interiorul Comunităţii. Expedierile sau transporturile în scopul oricăreia dintre următoarele tranzacţii nu sunt considerate transfer către alt stat membru:

(a) livrarea de bunuri de către persoana impozabilă pe teritoriul statului membru în care se încheie expedierea sau transportul;

(b) livrarea de bunuri, în vederea instalării sau montării de către furnizor sau în numele acestuia, realizată de către persoana impozabilă pe teritoriul statului membru în care se încheie expedierea sau transportul bunurilor;

(c) livrarea de bunuri de către persoana impozabilă la bordul unei nave, al unei aeronave sau al unui tren în cursul unei operaţiuni de transport de călători;

(d) livrarea de gaz prin sistemul de distribuţie a gazelor naturale sau de electricitate;

(e) livrarea de bunuri de către persoana impozabilă pe teritoriul statului membru;

(f) prestarea unui serviciu realizată pentru persoana impozabilă şi constând în prelucrarea fizică a bunurilor în cauză efectuată pe teritoriul statului membru în care se încheie expedierea sau transportul bunurilor, cu condiţia ca bunurile, după prelucrare, să fie returnate persoanei impozabile respective în statul membru din care au fost expediate sau transportate iniţial;

(g) utilizarea temporară a bunurilor pe teritoriul statului membru în care se încheie expedierea sau transportul acestora, în scopul prestării de servicii de către persoana impozabilă stabilită în statul membru în care a început expedierea sau transportul bunurilor;

(h) utilizarea temporară a bunurilor, pe o perioadă care nu depăşeşte douăzeci şi patru de luni, pe teritoriul unui alt stat membru, în care importul aceloraşi bunuri dintr-o ţară terţă în vederea utilizării lor temporare este reglementată de regimuri de admitere temporară cu scutire completă de drepturi de import.

Statele membre pot considera ca o livrare de bunuri efectuată cu titlu oneros fiecare dintre următoarele tranzacţii:

(a) utilizarea de către o persoană impozabilă în scopul desfăşurării activităţii sale economice a bunurilor produse, construite, extrase, prelucrate, cumpărate sau importate în cadrul activităţii respective, în cazul în care TVA aferentă bunurilor respective nu este deductibilă în întregime, în cazul în care acestea sunt achiziţionate de la altă persoană impozabilă;

(b) utilizarea bunurilor de către o persoană impozabilă într-un domeniu de activitate neimpozabil, atunci când TVA aferentă bunurilor respective a fost dedusă total sau parţial la achiziţia acestora sau la utilizarea lor în conformitate cu litera (a);

(c) cu excepţia cazurilor prevăzute în alineatul imediat următor (articolul 19 din Directiva TVA), păstrarea bunurilor de către o persoană impozabilă sau de către succesorii acesteia atunci când ea încetează să mai desfăşoare o activitate economică impozabilă, în cazul în care TVA aferentă bunurilor respective a fost dedusă total sau parţial la achiziţia acestora sau la utilizarea lor în conformitate cu litera (a).

Conform art. 19, în cazul unui transfer, indiferent dacă este efectuat cu titlu oneros sau nu, sau sub formă de aport la o societate, al tuturor activelor sau al unei părţi a acestora, statele membre pot considera că nu a avut loc nici o livrare de bunuri şi că persoana căreia îi sunt transferate bunurile este succesorul cedentului. Statele membre pot adopta măsurile necesare pentru a preveni denaturarea concurenţei, în cazul în care beneficiarul este o persoană parţial impozabilă. De asemenea, acestea pot adopta orice măsuri necesare pentru prevenirea evaziunii fiscale sau a fraudei prin aplicarea acestui articol.

În înţelesul Directivei TVA, prin „achiziţie intracomunitară de bunuri" se înţelege obţinerea dreptului de a dispune, ca şi un proprietar, de bunuri mobile corporale expediate sau transportate către persoana care achiziţionează aceste bunuri, de către furnizor, sau de către persoana care achiziţionează bunurile sau în numele acestora, într-un alt stat membru decât cel în care a început expedierea sau transportul bunurilor. Atunci când bunurile achiziţionate de o persoană juridică neimpozabilă sunt expediate sau transportate dintr-un teritoriu terţ sau dintr-o ţară terţă şi importate de persoana juridică neimpozabilă respectivă într-un alt stat membru decât cel în care este se încheie expedierea sau transportul, se consideră că bunurile au fost expediate sau transportate din statul membru de import. Statul membru respectiv acordă importatorului o rambursare a TVA achitate pentru importul bunurilor, cu condiţia ca importatorul să facă dovada faptului că achiziţia sa a fost supusă TVA în statul membru în care se încheie expedierea sau transportul bunurilor.

Utilizarea de către o persoană impozabilă, în scopul desfăşurării activităţii sale economice, a unor bunuri expediate sau transportate de persoana impozabilă respectivă sau în numele acesteia din alt stat membru, în care bunurile au fost produse, extrase, prelucrate, cumpărate sau achiziţionate sau în care au fost importate de persoana impozabilă respectivă în scopul desfăşurării activităţii sale economice este considerată o achiziţie intracomunitară de bunuri efectuată cu titlu oneros.

De asemenea, directiva stabileşte prin art. 22 ca fiind achiziţie intracomunitară de bunuri efectuată cu titlu oneros utilizarea de către forţele armate ale unui stat care este parte la Tratatul Atlanticului de Nord, pentru uzul acestora sau pentru personalul

civil care le însoţeşte, a unor bunuri la a căror achiziţie nu s-au aplicat regulile generale de impozitare care guvernează piaţa internă a unui stat membru.

La nivelul dreptului fiscal european, se supun TVA inclusiv operaţiunile de prestare de servicii. Sunt considerate „prestări de servicii" orice operaţiune care nu constituie o livrare de bunuri. Prestările de servicii includ şi „servicii de telecomunicaţii", înţelese ca servicii care au ca obiect transmiterea, emiterea şi recepţia de semnale, înscrisuri, imagini şi sunete sau de informaţii de orice natură prin cablu, radio, mijloace optice sau alte mijloace electromagnetice, inclusiv cedarea dreptului de utilizare a mijloacelor pentru astfel de transmiteri, emiteri sau recepţii, inclusiv furnizarea accesului la reţelele mondiale de informaţii.

O prestare de servicii poate consta, între altele, în una dintre următoarele operaţiuni:

(a) cesiunea de bunuri necorporale, indiferent dacă acestea fac sau nu obiectul unui drept de proprietate;

(b) obligaţia de a se abţine de la o acţiune sau o situaţie sau de a tolera o acţiune sau o situaţie;

(c) prestarea de servicii efectuată pe baza unui ordin emis de o autoritate publică sau în numele unei autorităţi publice sau potrivit legii.

Fiecare dintre următoarele tranzacţii este considerată o prestare de servicii efectuată cu plată:

(a) utilizarea în folosul propriu a bunurilor care constituie o parte din activele folosite în cadrul unei activităţi economice de către persoanele impozabile sau de către personalul acestora sau, mai general, utilizarea acestora în alte scopuri decât pentru desfăşurarea activităţii sale, atunci când TVA aferentă bunurilor respective a fost dedusă total sau parţial;

(b) prestarea gratuită de servicii de către persoanele impozabile în folosul propriu sau al personalului acestora, sau, mai general, în alte scopuri decât cele de activitate.

Statele membre pot deroga de la aceste dispoziţii cu condiţia ca această derogare să nu conducă la denaturarea concurenţei. Pentru a preveni denaturarea concurenţei, statele membre pot asimila unei prestări de serviciu contra cost, prestarea de către o persoană impozabilă a unui serviciu în scopul desfăşurării activităţii sale economice. În acest caz, TVA aferentă nu este deductibilă în întregime în cazul în care serviciul este prestat de o altă persoană impozabilă. Atunci când o persoană impozabilă care acţionează în nume propriu, dar în contul unei alte persoane ia parte la o prestare de servicii, se consideră că ea a primit şi a prestat ea însăşi serviciile.

Cu privire la determinarea bazei de impozitare a TVA, directiva face trimitere în titlul VII la conceptul de valoare de piaţă, înţeles ca sumă totală pe care, pentru obţinerea bunurilor sau serviciilor în cauză la momentul respectiv, un client aflat în aceeaşi etapă de comercializare la care are loc livrarea de bunuri sau prestarea de servicii este necesar să o plătească în condiţii de concurenţă loială, unui furnizor sau prestator independent de pe teritoriul statului membru în care livrarea sau prestarea este supusă taxei. Atunci când nu poate fi stabilită o livrare de bunuri sau o prestare de servicii comparabilă, „valoarea de piaţă" înseamnă:

(1) pentru bunuri, o sumă care nu este mai mică decât preţul de cumpărare al bunurilor sau al unor bunuri similare sau, în absenţa unui preţ de cumpărare, preţul de cost, stabilit la momentul livrării;

(2) pentru servicii, o sumă care nu este mai mică decât costurile complete ale persoanei impozabile pentru prestarea serviciului.

Conform prevederilor exprese ale art. 78 şi 79 din directiva TVA, baza de impozitare include următoarele elemente:

(a) impozite, drepturi, prelevări şi taxe, cu excepţia TVA în sine;

(b) cheltuieli accesorii cum sunt: comisioanele, cheltuielile de ambalare, transport şi asigurare, solicitate de către furnizor/prestator cumpărătorului sau beneficiarului. Statele membre pot considera drept cheltuieli accesorii cheltuielile care fac obiectul unei înţelegeri separate.

Totodată, baza de impozitare nu cuprinde următoarele elemente:

(a) reduceri de preţ cu titlu de sconturi pentru plată anticipată;

(b) reduceri de preţ şi rabaturi acordate clientului şi obţinute de acesta la momentul livrării;

(c) sume primite de o persoană impozabilă de la client, reprezentând decontarea cheltuielilor efectuate în numele şi în contul clientului şi înregistrate în contabilitate într-un cont tranzitoriu.

Cu privire la cotele de TVA practicate de statele membre, directiva identifică cote standard, cote reduse şi cote acceptate cu titlu temporar, în consideraţia clauzelor prevăzute prin tratatele de aderare pentru unele state membre.

Statele membre aplică o cotă standard a TVA, care este fixată de fiecare stat membru ca procent din baza de impozitare şi care este aceeaşi pentru livrarea de bunuri şi pentru prestarea de servicii. De la 1 ianuarie 2006 până la 31 decembrie 2010, cota standard nu poate fi mai mică de 15 %. Consiliul Uniunii Europene va decide, în conformitate cu articolul 93 din tratat, în privinţa nivelului cotei standard aplicate după 31 decembrie 2010.

Statele membre pot aplica fie una, fie două cote reduse. Cotele reduse se aplică numai livrărilor de bunuri sau prestărilor de servicii din categoriile prevăzute în anexa III a directivei TVA (cu titlu de exemplu amintim produsele alimentare şi farmaceutice, apa, transportul de persoane, cheltuielile pentru renovarea locuinţelor). Consiliul poate decide modificarea listei de bunuri şi servicii stabilite în anexa III a directivei.

Cotele reduse nu se aplică serviciilor furnizate pe cale electronică. Cotele reduse se fixează ca procent din baza de impozitare, care nu poate fi mai mic de 5 %. Fiecare cotă redusă este astfel stabilită încât valoarea TVA care rezultă din aplicarea cotei să permită în mod normal deducerea completă a TVA deductibile. Pe baza unui raport al Comisiei, Consiliul revizuieşte din doi în doi ani, începând din 1994, sfera de aplicare a cotelor reduse. Comisia prezintă Parlamentului European şi Consiliului un raport de evaluare globală privind impactul cotelor reduse aplicate serviciilor prestate local, inclusiv servicii de restaurant, în special în ceea ce priveşte crearea de locuri de muncă, creşterea economică şi buna funcţionare a pieţei interne, pe baza unui studiu efectuat de un grup economic de reflecţie independent.

Statele membre pot aplica o cotă redusă livrării de gaze naturale, electricitate sau încălzire urbană, cu condiţia să nu determine nici un risc de denaturare a concurenţei. Este necesar ca orice stat membru care intenţionează să aplice o cotă redusă în temeiul primului paragraf să informeze în prealabil Comisia în mod corespunzător.

Comisia decide dacă există sau nu un risc de denaturare a concurenţei. În cazul în care Comisia nu adoptă decizia respectivă în termen de trei luni de la primirea informaţiilor, se consideră că nu există nici un risc de denaturare a concurenţei.

Statele membre pot prevedea ca respectiva cotă redusă se aplică de asemenea, importului de obiecte de artă, obiecte de colecţie şi antichităţi, dar şi următoarelor operaţiuni:

(a) livrarea de obiecte de artă, de către creatorul lor sau de către succesorii acestuia;

(b) livrarea de obiecte de artă, în mod ocazional, de către o persoană impozabilă, alta decât un comerciant persoană impozabilă, atunci când obiectele de artă au fost importate de persoana impozabilă însăşi sau atunci când acestea i-au fost livrate de creatorul lor sau de succesorii lui sau atunci când acestea i-au conferit dreptul de deducere totală a TVA.

Cu privire la cotele speciale, amintim situaţia Austriei, care poate aplica, în comunele Jungholz şi Mittelberg (Kleines Walsertal), o a doua cotă standard mai mică decât cota corespunzătoare aplicată în restul Austriei, dar nu mai mică de 15 %. Ciprul poate aplica una dintre cotele reduse furnizării de gaz petrolier lichefiat (GPL) în rezervoare cilindrice. Portugalia poate aplica cote reduse taxelor pentru utilizarea podurilor din zona Lisabonei dar şi cote mai mici decât cele aplicate pe continent, în cazul operaţiunilor efectuate în regiunile autonome Azore şi Madeira şi al importurilor directe în aceste regiuni.

Statele membre care, la 1 ianuarie 1991, acordau scutiri cu drept de deducere a TVA achitate în etapa anterioară sau aplicau cote reduse inferioare valorii minime stabilite la articolul 99 pot continua să acorde scutirile respective sau să aplice cotele reduse respective. Este necesar ca scutirile şi cotele reduse prevăzute la primul paragraf să fie în conformitate cu legislaţia comunitară şi să fi fost adoptate din motive sociale clar definite şi în favoarea consumatorului final.

Scutirile cu drept de deducere a TVA achitate în etapa anterioară pot continua să fie acordate în următoarele cazuri:

(a) de către Finlanda pentru livrările de ziare şi periodice vândute prin abonament şi pentru tipărirea de publicaţii distribuite membrilor asociaţiilor de interes public;

(b) de către Suedia pentru livrarea de ziare, inclusiv jurnale radiodifuzate şi înregistrate pe casete pentru persoanele cu deficienţe de vedere, de produse farmaceutice furnizate spitalelor sau pe bază de reţetă şi pentru producţia de periodice ale organizaţiilor fără scop lucrativ sau pentru prestarea de alte servicii legate de acestea.

În cazul în care dispoziţiile de mai sus cauzează pentru Irlanda denaturări ale concurenţei în livrarea de produse energetice pentru încălzire sau iluminat, Irlanda poate fi autorizată de Comisie, în cazul unei cereri exprese, să aplice o cotă redusă acestor livrări. Irlanda trebuie să prezinte o cerere Comisiei, însoţită de toate informaţiile necesare. În cazul în care Comisia nu a adoptat o decizie în termen de trei luni de la primirea cererii, se consideră că Irlanda este autorizată să aplice cotele reduse propuse.

Statele membre care, la 1 ianuarie 1993, au fost obligate să mărească cu peste 2 % cota lor standard în vigoare la 1 ianuarie 1991, pot aplica o cotă redusă inferioară valorii minime stabilite la articolul 99, pentru livrările de bunuri şi prestările de

servicii din categoriile prevăzute în anexa III a directivei. Aceste state sunt autorizate, de asemenea, să aplice această cotă pentru îmbrăcămintea şi încălţămintea pentru copii şi pentru locuinţe.

Statele membre care, la 1 ianuarie 1991, aplicau o cotă redusă pentru îmbrăcămintea sau încălţămintea pentru copii sau pentru locuinţe pot continua să aplice această cotă pentru livrarea acestor bunuri sau pentru prestarea acestor servicii. Statele membre care, la 1 ianuarie 1991, aplicau o cotă redusă livrării de bunuri sau prestării de servicii altele decât cele prevăzute în anexa III a directivei pot aplica respectiva cotă redusă sau una dintre cele două cote reduse prevăzute la articolul 98 livrării de bunuri sau prestării de servicii în cauză, cu condiţia ca respectiva cotă să nu fie mai mică de 12 %.

Austria poate aplica o cotă redusă vinurilor produse într-o exploataţie agricolă de către producătorul fermier, cu condiţia ca respectiva cotă să nu fie mai mică de 12 %. Grecia poate să aplice cote cu până la 30 % mai mici decât cotele corespunzătoare aplicate în Grecia continentală în departamentele Lesbos, Chios, Samos, Dodecanese şi Cyclades şi în insulele Thassos, Sporades de Nord, Samothrace şi Skiros.

Republica Cehă poate continua să aplice, până la 31 decembrie 2010, o cotă redusă de cel puţin 5 % pentru prestarea de lucrări de construcţie aferente clădirilor rezidenţiale care nu se desfăşoară în cadrul unei politici sociale, cu excepţia materialelor de construcţie.

Cipru poate continua să acorde, până la 31 decembrie 2010, o scutire cu drept de deducere a TVA achitate în etapa anterioară pentru livrările de produse farmaceutice şi produse alimentare, pentru consum uman, cu excepţia diferitelor tipuri de îngheţată şi a produselor similare, precum şi a produselor alimentare sărate (chipsuri sau baghete din cartofi, foietaje şi produse similare ambalate pentru consum uman fără preparare suplimentară).

Malta poate continua să acorde, până la 31 decembrie 2010, o scutire cu drept de deducere a TVA achitate în etapa anterioară pentru livrările de produse alimentare şi pentru produsele farmaceutice. Polonia poate, până la aceeaşi dată:

- să acorde o exonerare cu drept de deducere a TVA achitate în etapa anterioară pentru livrările de anumite cărţi şi periodice de specialitate;
- să aplice o cotă redusă de cel puţin 3 % furnizării de produse alimentare;
- să aplice o cotă redusă de cel puţin 7 % prestării serviciilor de construcţie, renovare şi transformare a locuinţelor, nefurnizate în cadrul unei politici sociale, cu excepţia materialelor de construcţie, precum şi livrării, înainte de prima ocupare, a clădirilor rezidenţiale sau a unor părţi de clădiri rezidenţiale,

Slovenia poate continua să aplice, tot până la 31 decembrie 2010, o cotă redusă de cel puţin 5 % prestării de lucrări de construcţie, renovare şi întreţinere a clădirilor rezidenţiale nefurnizate în cadrul unei politici sociale, exceptând materialele de construcţii.

Directiva TVA reglementează în titlul IX regimul scutirilor care se pot acorda pentru plata acestui impozit indirect. Scutirile avute în vedere vizează atât activităţi de interes general cât şi scutiri pentru alte tipuri de activităţi, în condiţiile expres prevăzute în directivă şi detaliate prin norma de drept naţional pentru fiecare dintre statele membre.

Scutiri pentru anumite activităţi de interes general se referă la următoarele tranzacţii:

(a) prestarea de servicii şi livrarea de bunuri accesorii acestora, altele decât serviciile de transport de călători şi serviciile de telecomunicaţii, efectuate de către serviciile poştale publice;

(b) spitalizarea şi îngrijirea medicală şi activităţile conexe asigurate de organisme de drept public sau, în condiţii sociale comparabile celor aplicabile organismelor de drept public, asigurate de spitale, centre de tratament medical sau diagnoză şi alte instituţii de natură similară recunoscute în mod corespunzător;

(c) prestarea de îngrijiri medicale în exercitarea profesiunilor medicale şi paramedicale, astfel cum sunt definite de statul membru în cauză;

(d) livrarea de organe, sânge şi lapte, de provenienţă umană;

(e) prestarea de servicii efectuată în cadrul profesiei lor de către tehnicienii dentari şi livrarea de proteze dentare de către dentişti şi tehnicieni dentari;

(f) prestarea de servicii de către grupuri independente de persoane, care efectuează o activitate scutită de TVA sau pentru care nu sunt persoane impozabile, în scopul prestării către membrii lor a serviciilor necesare în mod direct desfăşurării activităţii respective, atunci când grupurile în cauză se rezumă să solicite membrilor lor rambursarea exactă a părţii lor din cheltuielile comune, cu condiţia ca scutirea respectivă să nu fie susceptibilă de a cauza denaturări ale concurenţei;

(g) prestarea de servicii şi livrarea de bunuri direct legate de ajutorul social şi securitatea socială, inclusiv cele prestate şi livrate de cămine de bătrâni, de organisme de drept public sau de alte organisme recunoscute de statul membru în cauză ca având un caracter social;

(h) prestarea de servicii şi livrarea de bunuri direct legate de protecţia copiilor şi a tinerilor, de către organisme de drept public sau de alte organizaţii recunoscute de statul membru în cauză ca având un caracter social;

(i) educaţia copiilor şi a tinerilor, învăţământul şcolar sau universitar, formarea şi reconversia profesională, inclusiv prestarea de servicii şi livrarea de bunuri strâns legate de acestea, de către organisme de drept public care au acest scop sau de alte organizaţii recunoscute de statul membru în cauză ca având scopuri similare;

(j) pregătirea particulară oferită de profesori şi la nivel de învăţământ şcolar şi universitar;

(k) punerea la dispoziţie de personal de către instituţiile religioase sau filozofice în scopul activităţilor prevăzute la literele (b), (g), (h) şi

(i) şi în scopul asistenţei spirituale;

(l) prestarea de servicii, precum şi livrarea de bunuri strâns legate de acestea, în folosul membrilor, în schimbul unei cotizaţii stabilite în conformitate cu statutul lor, de către organizaţiile fără scop lucrativ care urmăresc obiective de ordin politic, sindical, religios, patriotic, filozofic, filantropic sau civic, cu condiţia ca scutirea respectivă să nu fie susceptibilă de a cauza denaturări ale concurenţei;

(m) prestarea anumitor servicii strâns legate de sport şi educaţia fizică de către organizaţii fără scop lucrativ persoanelor care practică sportul sau educaţia fizică;

(n) prestarea anumitor servicii culturale, precum şi livrarea de bunuri strâns legate de acestea, de către organisme de drept public sau de alte organisme culturale recunoscute de statul membru în cauză;

(o) prestarea de servicii şi livrarea de bunuri de către organizaţii ale căror activităţi sunt scutite în temeiul literelor (b), (g), (h), (i), (l), (m) şi (n), cu ocazia evenimentelor destinate strângerii de fonduri şi organizate exclusiv în beneficiul lor, cu condiţia ca scutirea respectivă să nu fie susceptibilă de a cauza denaturări ale concurenţei;

(p) prestarea de servicii de transport pentru persoanele bolnave sau accidentate în vehicule special destinate acestui scop, de către organisme autorizate corespunzător;

(q) alte activităţi decât cele de natură comercială efectuate de organismele publice de radio şi televiziune.

În cazul prevăzut la litera (o), statele membre pot introduce orice restricţii necesare, în special în ceea ce priveşte numărul faptelor sau suma fondurilor care dau dreptul la scutire. Statele membre pot acorda altor organisme decât cele de drept public fiecare dintre scutirile prevăzute la literele (b), (g), (h), (i), (l), (m) şi (n) sub rezerva respectării, în fiecare caz în parte, a uneia sau mai multora dintre următoarele condiţii:

(a) nu este necesar ca organismele în cauză să urmărească în mod sistematic obţinerea unui profit, iar orice profituri eventuale nu se distribuie, ci se alocă în scopul continuării sau îmbunătăţirii serviciilor prestate;

(b) este necesar ca organismele în cauză să fie gestionate şi administrate în mod esenţial cu titlu gratuit de către persoane care nu au, fie prin ele însele, fie prin intermediari, interese directe sau indirecte în rezultatele activităţilor respective;

(c) organismele în cauză au obligaţia de a practica preţuri aprobate de autorităţile publice sau care nu depăşesc asemenea preţuri aprobate sau, pentru operaţiunile care nu sunt supuse aprobării, preţuri mai mici decât cele practicate pentru operaţiuni similare de întreprinderile comerciale supuse TVA;

(d) este necesar ca scutirile să nu fie susceptibile de a cauza denaturări ale concurenţei în dezavantajul întreprinderilor comerciale supuse TVA.

Scutirile pentru alte activităţi vizează următoarele operaţiuni:

(a) tranzacţiile de asigurare şi reasigurare, inclusiv serviciile conexe prestate de brokerii şi agenţii de asigurări;

(b) acordarea şi negocierea de credite şi gestionarea creditelor de către persoana care le acordă;

(c) negocierea de garanţii de credit sau de alte garanţii sau orice tranzacţii cu astfel de garanţii, precum şi gestionarea garanţiilor de credit de către persoana care acordă creditul;

(d) operaţiuni, inclusiv negocierea, privind conturile de depozit sau conturile curente, plăţi, viramente, creanţe, cecuri şi alte instrumente negociabile, exceptând recuperarea creanţelor;

(e) operaţiuni, inclusiv negocierea, privind monede, bancnote şi monede utilizate ca mijloc legal de plată, cu excepţia obiectelor de colecţie, şi anume monede de aur, argint sau din alt metal sau bancnote care nu sunt utilizate în mod normal ca mijloc legal de plată sau monede de interes numismatic;

(f) operaţiuni, inclusiv negocierea, dar exceptând gestionarea sau păstrarea, cu acţiuni, titluri de participare, obligaţiuni şi alte valori mobiliare, dar exceptând documentele reprezentând titluri de proprietate asupra bunurilor şi drepturile sau valorile mobiliare;

(g) gestionarea de fonduri comune de plasament, aşa cum sunt definite de statele membre;

(h) livrarea la valoarea nominală de timbre poştale utilizate de către serviciile poştale pe teritoriul lor, de timbre fiscale sau de alte timbre similare;

(i) pariuri, loterii şi alte forme de jocuri de noroc, sub rezerva condiţiilor şi restricţiilor stabilite de fiecare stat membru;

(j) livrarea unei clădiri sau a unor părţi ale unei clădiri şi a terenului pe care se află clădirea;

(k) livrarea de terenuri pe care nu s-au ridicat construcţii alta decât livrarea de terenuri construibile;

(l) leasingul sau închirierea de bunuri imobile.

Sunt excluse de la scutirile de mai sus, litera (l) următoarele operaţiuni:

(a) prestarea de servicii de cazare, definită de legislaţia statelor membre, în sectorul hotelier sau în sectoare cu funcţie similară, inclusiv cazări în tabere de vacanţă sau în locuri amenajate pentru camping;

(b) închirierea de spaţii pentru parcarea vehiculelor;

(c) închirierea de echipamente şi instalaţii fixate definitiv;

(d) închirierea de seifuri.

Statele membre pot aplica excluderi suplimentare din sfera de aplicare a punctului (l). De regulă, statele membre scutesc următoarele operaţiuni:

(a) livrarea de bunuri utilizate exclusiv pentru o activitate scutită, în cazul în care bunurile respective nu au făcut obiectul unui drept de deducere;

(b) livrarea de bunuri la a căror achiziţie sau utilizare taxa pe valoarea adăugată aferentă nu a fost deductibilă.

Scutirile pentru operaţiunile intracomunitare reglementate de directiva TVA se referă la:

- scutiri pentru livrarea de bunuri;
- scutiri pentru achiziţiile intracomunitare de bunuri;
- scutiri pentru anumite servicii de transport.

În materia scutiri la import, art. 143 al reglementării uniforme europene prevede că statele membre scutesc următoarele operaţiuni:

(a) importul definitiv de bunuri a căror livrare de către o persoană impozabilă este scutită în toate circumstanţele pe teritoriul lor respectiv;

(b) importul final de bunuri reglementat de Directivele 69/169/CEE (1), 83/181/CEE (2) şi 2006/79/CE (3) ale Consiliului;

(c) importul definitiv de bunuri în liberă circulaţie dintr-un teritoriu terţ care face parte din teritoriul vamal comunitar, care beneficiază de scutire în temeiul literei (b) în cazul în care au fost importate în sensul articolului 30 primul paragraf;

(d) importul de bunuri expediate sau transportate dintr-un teritoriu terţ sau dintr-o ţară terţă într-un alt stat membru decât cel în care se încheie expedierea sau transportul bunurilor, atunci când livrarea bunurilor respective de către importatorul desemnat sau recunoscut în temeiul articolului 201 ca persoană obligată la plata TVA este scutită;

(e) reimportul, de către persoana care le-a exportat, de bunuri în starea în care au fost exportate, atunci când respectivele bunuri sunt scutite de drepturi vamale;

(f) importul, în cadrul regimurilor diplomatice şi consulare, de bunuri scutite de drepturi vamale;

(g) importul de bunuri de către organizaţii internaţionale recunoscute ca atare de autorităţile publice ale statului membru gazdă sau de către membri ai acestor organizaţii, în limitele şi condiţiile stabilite de convenţiile internaţionale de instituire a organizaţiilor sau de acordurile de sediu;

(h) importul de bunuri, în statele membre părţi la Tratatul Atlanticului de Nord, de către forţele armate ale altor state părţi la tratatul în cauză în scopul utilizării de către forţele respective sau de către personalul civil care le însoţeşte sau pentru aprovizionarea popotelor sau cantinelor lor atunci când forţele respective participă la o acţiune comună de apărare;

(i) importul de bunuri de către forţele armate ale Regatului Unit staţionate în insula Cipru în temeiul Tratatului de constituire a Republicii Cipru din 16 august 1960, pentru utilizare de către forţele respective sau de către personalul civil care le însoţeşte sau pentru aprovizionarea popotelor sau cantinelor lor;

(j) importul, efectuat în porturi de către întreprinderi de pescuit maritim, de produse piscicole pescuite, neprelucrate sau după ce au fost conservate în vederea comercializării, dar înainte de a fi livrate;

(k) importul de aur de către băncile centrale;

(l) importul de gaze prin sistemul de distribuţie a gazelor naturale sau de electricitate.

Statele membre pot utiliza orice proceduri administrative pe care le consideră cele mai adecvate pentru realizarea scutirii.

Scutiri la export sunt reglementate prin art. 146 al directivei, în baza căruia statele membre scutesc următoarele operaţiuni:

(a) livrarea de bunuri expediate sau transportate la o destinaţie din afara Comunităţii de către vânzător sau în contul acestuia;

(b) livrarea de bunuri expediate sau transportate la o destinaţie din afara Comunităţii de către un client nestabilit pe teritoriul lor respectiv sau în contul acestuia, cu excepţia bunurilor transportate de client însuşi pentru echiparea şi alimentarea ambarcaţiunilor de agrement şi a aeronavelor private sau a altor mijloace de transport de uz privat;

(c) livrarea de bunuri către organisme autorizate care le exportă în afara Comunităţii în cadrul activităţilor lor umanitare, caritabile sau educative desfăşurate în afara Comunităţii;

(d) prestarea de servicii constând în lucrări asupra bunurilor mobile achiziţionate sau importate în scopul efectuării lucrărilor în cauză în cadrul Comunităţii şi expediate sau transportate în afara Comunităţii de către prestator, de către clientul care nu este stabilit pe teritoriul lor respectiv sau în contul oricăruia dintre aceştia;

(e) prestarea de servicii, inclusiv transportul şi operaţiunile accesorii acestuia, dar exceptând prestarea de servicii scutite.

Scutirea prevăzută la litera (c) poate fi acordată prin rambursarea TVA.

Atunci când livrarea de bunuri prevăzută la litera (b) se referă la bunuri transportate în bagajele personale ale călătorilor, scutirea se aplică numai în cazul respectării următoarelor condiţii:

(a) pasagerul nu este stabilit în Comunitate;

(b) bunurile sunt transportate în afara Comunităţii înainte de sfârşitul celei de-a treia luni următoare celei în care a fost efectuată livrarea;

(c) valoarea totală a livrării, inclusiv TVA, este mai mare de 175 EUR sau echivalentul în monedă naţională, stabilită anual prin aplicarea ratei de conversie obţinute în prima zi lucrătoare a lunii octombrie cu efect de la data de 1 ianuarie a anului următor.

Cu toate acestea, statele membre pot scuti o livrare cu valoare totală inferioară sumei prevăzute la litera c de mai sus.

Scutiri legate de transportul internaţional sunt reglementate de articolul 148 din directivă, conform căruia statele membre scutesc următoarele operaţiuni:

(a) livrarea de bunuri pentru alimentarea şi aprovizionarea navelor utilizate pentru navigaţia în largul mării şi pentru transportul de călători cu plată sau utilizate pentru activităţi comerciale, industriale sau de pescuit sau pentru salvare ori asistenţă pe mare sau pentru pescuitul de coastă, exceptând, în cazul navelor utilizate pentru pescuitul de coastă, proviziile de la bordul navelor;

(b) livrarea de bunuri pentru alimentarea şi aprovizionarea navelor de război, care părăsesc teritoriul lor către porturi sau puncte de ancorare din afara statului membru în cauză;

(c) livrarea, modificarea, repararea, întreţinerea, navlosirea şi închirierea navelor prevăzute la litera (a) şi livrarea, închirierea, repararea şi întreţinerea echipamentelor, inclusiv echipamente de pescuit, încorporate sau utilizate pe navele respective;

(d) prestarea de servicii, altele decât cele prevăzute la litera (c), pentru satisfacerea nevoilor directe ale navelor prevăzute la litera (a) sau a încărcăturilor lor;

(e) livrarea de bunuri pentru alimentarea şi aprovizionarea aeronavelor utilizate de companiile aeriene care efectuează în principal transport internaţional cu plată;

(f) livrarea, modificarea, repararea, întreţinerea şi închirierea aeronavelor prevăzute la litera (e) şi livrarea, închirierea, repararea şi întreţinerea echipamentelor încorporate sau utilizate pe aeronavele respective;

(g) prestarea altor servicii decât cele prevăzute la litera (f), pentru satisfacerea nevoilor directe ale aeronavelor prevăzute la litera (e) sau a încărcăturilor lor.

Portugalia poate considera ca transport internaţional transportul maritim şi aerian între insulele care formează regiunile autonome Azore şi Madeira, precum şi între aceste regiuni şi continent.

Directiva mai cuprinde în materia scutirilor prevederi concrete cu privire la

- anumite operaţiuni asimilate exporturilor;
- prestările de servicii efectuate de către intermediari;
- operaţiunile legate de comerţul internaţional (antrepozite vamale, alte antrepozite decât antrepozitele vamale şi regimuri similare);
- operaţiuni scutite în vederea exportului şi în cadrul schimburilor comerciale dintre statele membre.

Titlul X din directiva TVA stabileşte pe larg regimul uniform al deducerilor pentru toate statele membre. Dreptul de deducere ia naştere în momentul în care taxa deductibilă devine exigibilă. În măsura în care bunurile şi serviciile sunt utilizate în

scopul operațiunilor taxabile ale unei persoane impozabile, persoana impozabilă are dreptul, în statul membru în care efectuează operațiunile respective, de a deduce din valoarea TVA, pe care are obligația de a o plăti, următoarele sume:

(a) TVA datorată sau achitată în statul membru în cauză pentru bunurile care îi sunt sau care urmează a-i fi livrate sau pentru serviciile care îi sunt sau urmează a-i fi prestate de o altă persoană impozabilă;

(b) TVA datorată pentru operațiunile asimilate livrărilor de bunuri sau prestărilor de servicii;

(c) TVA datorată pentru achizițiile intracomunitare de bunuri;

(d) TVA datorată pentru operațiunile asimilate achizițiilor intracomunitare;

(e) TVA datorată sau achitată pentru importul de bunuri în statul membru în cauză.

TVA este rambursată persoanelor impozabile care sunt stabilite într-un alt stat membru decât statul membru în care cumpără bunuri și servicii sau importă bunuri supuse TVA, în conformitate cu normele detaliate stabilite în Directiva 2008/9/CE. TVA este rambursată persoanelor impozabile care nu sunt stabilite pe teritoriul Comunității în conformitate cu normele de aplicare stabilite de Directiva 86/560/CEE. Persoanele impozabile prevăzute la articolul 1 din Directiva 86/560/CEE sunt considerate, de asemenea, în sensul aplicării directivei menționate anterior, persoane impozabile care nu sunt stabilite în Comunitate atunci când, în statul membru în care ele cumpără bunuri și servicii sau importă bunuri supuse TVA, au efectuat doar livrarea de bunuri sau prestarea de servicii unui destinatar desemnat ca persoană obligată la plata TVA.

În loc să acorde o rambursare, în temeiul Directivelor 86/560/CEE sau 2008/9/CE, pentru acele livrări de bunuri sau prestări de servicii către o persoană impozabilă, pentru care respectiva persoană este obligată să plătească TVA, statele membre pot să autorizeze deducerea taxei respective în temeiul procedurii stabilite la articolul 168 din directivă. Statele membre pot să excludă persoana impozabilă care are obligația de a plăti TVA de la procedura de rambursare, în temeiul Directivelor 86/560/CEE sau 2008/9/CE.

În cazul bunurilor sau serviciilor utilizate de o persoană impozabilă atât pentru operațiuni care dau drept de deducere, cât și pentru operațiuni care nu dau drept de deducere a TVA, deducerea este permisă numai pentru partea din TVA care poate fi atribuită primelor tranzacții.

Pro rata de deducere se stabilește pentru toate operațiunile efectuate de persoana impozabilă. Statele membre pot adopta următoarele măsuri:

(a) să autorizeze persoanele impozabile să stabilească o pro rata pentru fiecare sector al activității sale, cu condiția să țină evidențe contabile distincte pentru fiecare sector;

(b) să oblige persoana impozabilă să stabilească o pro rata pentru fiecare sector al activității sale și să țină evidențe contabile distincte pentru fiecare sector;

(c) să autorizeze sau să oblige persoana impozabilă să efectueze deducerea pe baza utilizării tuturor bunurilor și serviciilor sau a unei părți a acestora;

(d) să autorizeze sau să oblige persoana impozabilă să efectueze deducerea în conformitate cu norma stabilită pentru toate bunurile și serviciile utilizate pentru toate operațiunile prevăzute la paragraful menționat anterior;

B.C.U. "M. EMINESCU" IAȘI

(e) să prevadă ca, atunci când TVA care nu poate fi dedusă de către persoana impozabilă este nesemnificativă, aceasta să fie considerată nulă.

Pro rata de deducere este compusă dintr-un raport cuprinzând următoarele sume:

- la numărător, valoarea totală, fără TVA, a cifrei de afaceri anuale, aferente operaţiunilor care dau drept de deducere;
- la numitor, valoarea totală, fără TVA, a cifrei de afaceri anuale aferente operaţiunilor incluse la numărător şi operaţiunilor care nu dau drept de deducere.

Statele membre pot include la numitor valoarea subvenţiilor, altele decât cele legate direct de preţul livrărilor de bunuri sau prestărilor de servicii prevăzute la articolul 73.

Prin derogare, următoarele sume sunt excluse de la calculul pro rata de deducere:

- valoarea cifrei de afaceri aferente livrărilor de bunuri de capital utilizate de persoana impozabilă în scopul desfăşurării activităţii sale economice;
- valoarea cifrei de afaceri aferente operaţiunilor imobiliare şi financiare accesorii;
- valoarea cifrei de afaceri aferente operaţiunilor în măsura în care operaţiunile în cauză sunt accesorii.

Pro rata de deducere se determină anual, se stabileşte ca procent şi se rotunjeşte la o cifră care nu depăşeşte următorul număr întreg. Pro rata provizorie pentru un an este cea calculată pe baza operaţiunilor anului anterior. În absenţa oricăror astfel de operaţiuni sau atunci când acestea sunt nesemnificative ca valoare, pro rata este estimată provizoriu, sub controlul autorităţilor fiscale, de către persoana impozabilă pe baza previziunilor proprii. Deducerile efectuate pe baza pro rata provizorie sunt regularizate la stabilirea pro rata definitivă, în cursul anului următor.

Directiva prevede inclusiv procedura pentru instituirea unor **restricţii privind dreptul de deducere.** Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei, stabileşte cheltuielile care nu dau drept de deducere a TVA. Nu se acordă dreptul de deducere a taxei pentru cheltuielile care nu sunt legate strict de activitatea economică desfăşurată, precum cheltuielile de lux, divertisment sau spectacole.

Până la intrarea în vigoare a dispoziţiilor prevăzute la primul paragraf, statele membre pot continua să aplice toate excluderile prevăzute de legislaţiile lor naţionale la 1 ianuarie 1979 sau, în cazul statelor membre care au aderat la Comunitate după data menţionată anterior, la data aderării lor.

Secţiunea a 4-a. Impozitul pe avere

Impozitul pe averea persoanelor juridice – este practicat la ora actuală doar în Grecia şi Luxemburg şi presupune un impozit asupra bunurilor imobile situate pe teritoriul statelor respective şi asupra drepturilor legate de aceste bunuri, impozit datorat atât de societăţile rezidente, cât şi de cele nerezidente. Cota de impunere este de 0,5% (Luxemburg), respectiv 0,7% (Grecia), iar între impozitul pe avere şi impozitul pe profit există o relaţie de deductibilitate, respectiv în unii ani, impozitul pe profit datorat în acelaşi an fiscal este deductibil din impozitul pe avere, iar în alţi ani se procedează invers.

Impozitul pe averea persoanelor fizice – este reglementat în cinci state din UE (Spania, Franța, Grecia, Luxemburg, Suedia). Baza de impozitare este formată din patrimoniul mondial al persoanei fizice rezidente sau patrimoniul situat în statul respectiv al persoanei nerezidente, dar sunt reglementate multe scutiri (de exemplu, bunuri de patrimoniu, opere de artă până la o anumită valoare care variază de la stat de stat, drepturile de pensii private, rente viagere, drepturi de proprietate intelectuală, bijuterii și obiecte din metale prețioase până la o anumită valoare). Cota de impunere variază între 0,2% și 2.5%.

Secțiunea a 5-a. Taxele de mediu

Taxele ecologice sunt definite ca totalitatea contribuțiilor obligatorii percepute în considerarea unei materii impozabile susceptibile de a aduce atingere mediului, indiferent dacă acestea sunt colectate la bugetul de stat, la bugetele locale sau într-un fond special destinat protecției mediului.

- taxele ecologice sunt folosite fie direct pentru protecția mediului înconjurător, fie sunt destinate să reducă povara fiscală exercitată de alte impozite (de regulă, impozite pe venit);
- materia impozabilă o reprezintă de regulă: combustibilii pentru transport, automobilele deținute în proprietate, emisiile poluante în aer și apă, îngroparea deșeurilor, pesticidelor etc.;
- nu sunt considerate taxe ecologice:
  - taxele plătite diverselor instituții pentru serviciile de canalizare sau colectare a deșeurilor menajere,
  - taxa pe valoarea adăugată care ar avea o bază de impunere similară,
  - redevențele percepute pentru extracția de țiței sau gaze naturale etc.

Taxele europene sunt percepute de UE, în cadrul programelor sale de acțiune în domeniul protecției mediului, ca mijloace complementare de acțiune, alăturate reglementărilor în domeniu.

Taxele ecologice reprezintă 7,5% din totalul impozitelor și a taxelor colectate de statele UE.

Sunt împărțite în trei mari categorii:

- taxe asupra energiei – sunt percepute asupra combustibililor folosiți în transporturi (în special benzină și motorină) ori asupra altor combustibili (cărbune, gaze naturale) sau asupra electricității, inclusiv taxele percepute pentru emisii de dioxid de carbon. Au o pondere de 71% din totalul taxelor ecologice.

- taxe asupra transporturilor – sunt percepute pentru deținerea sau folosirea unui autovehicul (inclusiv avioane) sau pentru anumite servicii de transport (taxa de aeroport pentru zboruri regulate sau *charter*). Reprezintă aproximativ 26% din totalul taxelor ecologice.

- taxe asupra poluării și resurselor – se percep pentru emisiile nocive măsurate sau estimate în aer sau apă, gestionarea reziduurilor solide și poluare fonică. Reprezintă aproximativ 3% din totalul taxelor ecologice.

Ponderea în Produsul intern brut a veniturilor colectate din taxele ecologice variază de la stat la stat:
- Danemarca – 4,7%;
- Cipru – 3,8%;
- Olanda – 3,7%;
- Malta şi Slovenia – 3,4%;
- Spania – 2,2%;
- Estonia – 2%;
- Franţa – 1,9%.

Secţiunea a 6-a. Alte categorii de impozite şi taxe

§1. Impozite şi taxe pe activitatea comercială a întreprinderilor

Aceste categorii de venituri bugetare sunt destul de rare, fiind percepute doar în câteva din statele membre UE. De exemplu:

- **taxa profesională** (Franţa) – este datorată de persoanele fizice sau juridice care desfăşoară o activitate industrială, comercială sau profesională nesalariată. Este percepută de obicei ca venit la bugetele locale. Cota de impunere variază între 15 şi 30%, iar baza de impunere o reprezintă valoarea locativă a construcţiilor şi a celorlalte imobilizări corporale;

- **impozitul comercial** (Germania) – este datorat de toate întreprinderile comerciale şi industriale care îşi desfăşoară activitatea în această ţară. Cea mai mare cotă din prelevări constituie venit la bugetele locale (80%), restul revine bugetelor landurilor (15%) sau bugetului federal (5%). Cota de impunere variază între 12 şi 20%;

- **impozitul comercial general** (Luxemburg)– reglementată asemănător celui din Germania, cota de impunere variind între 6 şi 10%;

- **impozitul regional asupra activităţilor locale** (Italia) – este perceput de la persoanele fizice sau juridice care desfăşoară o activitate profesională, asupra valorii adăugate produselor. Acest tip de impozit este venit la bugetul regiunilor, iar cota de impunere este de 4,25%.

§2. Impozite şi taxe asupra succesiunilor şi donaţiilor

Această categorie de impozite şi taxe este una din cele mai frecvente forme de prelevare către bugetul public practicate în statele din UE, cu foarte puţine excepţii (de exemplu, Italia, Cipru).

Se practică mai multe sisteme:
- impozitarea averii mondiale a defunctului rezident;
- impozitarea averii formată doar din bunuri imobile a defunctului;
- impozitarea doar a activelor aflate pe teritoriul statului în cazul defunctului nerezident;

- perceperea unei taxe de timbru asupra bunurilor transmise *mortis causa* situate în ţară.

De obicei se aplică un barem progresiv asupra bunurilor dobândite prin moştenire, în funcţie de gradul de rudenie al succesorilor sau de categoria succesorală (persoană fizică, persoană juridică, statul, instituţii caritabile sau religioase).

Cotele de impunere variază de la stat la stat şi în funcţie de baremul progresiv stabilit – de la 2 la 80%. Irlanda practică o cotă unică, de 20%, ceea ce este mai puţin obişnuit pentru celelalte state membre.

Sunt reglementate foarte multe *scutiri şi facilităţi* în această materie:

- succesiunile sau donaţiile făcute copiilor, nepoţilor sau cele în favoarea soţului supravieţuitor, până la o anumită valoare, nu se impozitează;
- legatele în favoarea instituţiilor de caritate sunt scutite de plata impozitului. Unele scutiri vizează drepturile de pensii; obiecte de artă sau de colecţie etc.

§3. Impozite pentru deţinerea sau transmiterea dreptului de proprietate imobiliară

Mai toate statele comunitare (cu excepţia Maltei) impozitează *deţinerea sau transferul de bunuri imobiliare,* fie sub forma perceperii unei *cote din valoarea bunului imobil deţinut sau transferat,* fie sub forma *impozitului funciar,* fie a unei taxe percepută la valoarea declarată a unei tranzacţii.

De regulă, impozitul este datorat de cumpărător, dar prin contractul de vânzare-cumpărare părţile pot conveni asupra partajării plăţii spezelor contractuale sau ca plata să incumbe integral vânzătorului (reţinându-se din preţul achiziţiei).

Pentru stabilirea acestui impozit se are în vedere valoarea de piaţă a imobilului, fie valoarea cadastrală, însă cel mai adesea impozitul se calculează la valoarea agreată de părţi şi declarată de acestea ca fiind cea reală, dar nu mai puţin decât valoarea minimă stabilită de către organele administraţiei publice pe raza cărora se află imobilul tranzacţionat.

Cotele de impunere variază foarte mult de la stat la stat: de la 0,025% (Cipru) la 43,7% (Regatul Unit); România – 0,2% pentru clădiri din mediul urban, 0,1% pentru clădiri din mediul rural.

Operaţiunile de transfer al proprietăţii imobiliare pot fi sau nu scutite de plata TVA-ului, de la stat la stat. În România acest subiect este intens disputat de teoreticieni şi practicieni deopotrivă.

§4. Accizele

Accizele reprezintă o categorie de impozite indirecte deosebit de importantă, datorită, printre altele, impactului economic pe care îl au. **Accizele** sunt taxe speciale de consum care se datorează bugetului de stat pentru producţia, importul sau desfacerea anumitor categorii de produse.

De regulă, sumele prelevate cu titlu de accize se constituie în venituri la bugetul statului, situaţie de altfel reglementată şi prin Codul fiscal din România.

Există accize reglementate la nivel comunitar:

- accize la băuturi alcoolice:

- accize la bere (între 0,748 şi 1,87 euro/hl/grad alcool) stabilite prin Directiva nr. 92/83/EEC;
- accize la vinuri, stabilite prin Directiva nr. 92/84/EEC;
- accize la băuturi fermentate altele decât vin sau bere;
- accize la produse intermediare;
- accize la alcool etilic.

- accize pentru produse energetice şi electricitate, reglementate prin Directiva nr. 2003/96/EC:

- accize la benzină (421 euro/1000 l benzină cu plumb, 359 euro/1000 l benzină fără plumb);
- accize la gaze naturale pentru încălzitul locuinţelor (0,3 euro/gigajouli);
- accize la electricitate (0,5 euro/MWh în cazul electricităţii folosite în scop comercial, 1 euro/MWh în cazul electricităţii folosite de consumatorii casnici).

Pentru această categorie de accize se cuvine să amintim direcţia strategică imprimată de Consiliul european din decembrie 2009, consiliu care a decis reducerea considerabilă a emisiilor de carbon la nivelul economiei fiecăruia dintre statele membre.[1]

- accize pentru tutunul manufacturat – nivelul acestor accize a fost negociat separat de fiecare stat (în special la ţigarete), şi nivel minim stabilit variază, în funcţie de tip (ţigaretă, ţigări de foi, alte produse din tutun etc.) de la 14 la 60 euro/kg sau bucăţi.

Unele state membre pot institui accize naţionale pentru produse din aceeaşi categorie:

- accize (taxe parafiscale) pentru produse energetice şi electricitate – Belgia, Germania, Olanda, Finlanda, Suedia;
- taxă adiţională pentru băuturile mixte (băuturi alcoolizate amestecate cu băuturi nealcoolizate) – Franţa;
- taxă adiţională pentru produs alcoolic comercializat într-un ambalaj care nu poate fi refolosit – Belgia.

Şi în legislaţia română există reglementări pentru accize speciale privind uleiuri minerale, cafea, confecţii din blănuri naturale, articole din cristal, bijuterii din aur, produse de parfumerie.

Progresele cu privire la adoptarea unor reguli uniforme cu privire la regimul accizelor şi bunurilor accizabile s-au făcut relativ greu. Dificultăţile au provenit din diferenţele importante care există între modul de reglementare al acestor impozite indirecte între statele membre şi datorită poziţiei particulare pe care aceste impozite o deţin. În general, programul de guvernare al fiecărui stat cuprinde punctul de vedere al administraţiei centrale cu privire la bunurile accizabile şi valoarea accizelor, afirmaţie care motivează în parte votul de încredere al electoratul. Reglementarea unui regim uniform trebuie să aibă în vedere şi satisfacerea unor nevoi care ţin de programul politic al guvernului şi de interesul pe termen scurt al celor care conduc administraţia publică centrală şi locală.

[1] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st00006.en09.pdf

Cel mai mare progres se înregistrează cu privire la modul de impozitare a tutunului şi consumului de tutun, compromisul pe care trebuie să îl facă statele acceptând normele de drept european uniforme în materie fiind justificat prin raţiuni de sănătate publică.

§5. Contribuţiile sociale obligatorii

În această categorie sunt avute în vedere, în principal, contribuţiile datorate de angajaţi şi angajatori pentru **asigurări sociale, pensii, asigurări de sănătate, asigurări de şomaj, asigurări de accidente de muncă.**

Cuantumul acestor prelevări variază foarte mult de la stat la stat.

De regulă, angajatorul este cel care plăteşte o cotă mai mare decât angajatul, însă nu există o normă de drept european care să instituie o obligaţie imperativă în acest sens. De exemplu, în Austria, totalul contribuţiilor sociale plătite de angajat este de 17,65% din salariul brut, iar cel plătit de angajator este de 40,4%. Dimpotrivă, în Malta, valoarea este egală, de 10%.

În alte state ale Uniunii Europene, cum ar fi Irlanda, angajatul suportă o povară mai mare decât angajatorul: cota contribuţiilor angajatului atinge 12,75%, iar a angajatorului 4%. De asemeni, în Slovenia angajatul contribuie cu 37,6%, iar angajatorul cu 24,95%.

Statul membru UE care colectează cele mai multe venituri din contribuţiile sociale obligatorii este Franţa (totalul contribuţiilor plătite atât de angajat, cât şi de angajator este situat între 64,75 şi 86,95% din salarul brut), la polul opus se află Irlanda cu 16, 75% din salariul brut.

Diferenţe se constată şi cu privire la regimul de impozitare al veniturilor lucrătorilor independenţi, dar de obicei aceştia datorează o cotă fixă, care variază de la 5% (Irlanda) la 29,8% (Spania).

Secţiunea a 7-a. Oportunitatea unui impozit unic european

Armonizarea fiscală la nivelul Uniunii europene reprezintă procesul complex de aliniere a regulilor normative în domeniul taxelor şi impozitelor percepute pe teritoriul statelor membre, în vederea diminuării (şi, dacă este posibil, eliminării) efectelor negative pe care le produc sistemele de impozitare diferite între statele membre ale pieţei comune.

Pentru argumentarea unui posibil impozit european trebuiesc avute în vedere o multitudine de situaţii şi condiţionări. Analizând politica fiscală trebuie să avem în vedere nu doar prerogativele sectorului public, ci şi palierul la care se conturează actul decizional în domeniul impozitelor şi taxelor. Teoria tradiţională a federalismului fiscal[1]

[1] *B. Ardy, A. El-Agraa,* Armonizarea taxelor, în volumul "The European Union Economics and Policies", Pearson Education, 2004, p. 336.

presupune că fiecare nivel al autorităţilor administraţiei publice are competenţă proprie inclusiv în materia taxelor şi impozitelor. Fiecare nivel de guvernare trebuie să îşi asume responsabilitatea asigurării bunăstării cetăţenilor arondaţi, iar sistemul de impozite şi taxe impus acestora trebuie să fie în acelaşi timp tolerabil şi eficient. Principalul avantaj al descentralizării, aproprierea actului de guvernare de nivelul celui guvernat, aduce o serie de consecinţe inclusiv în sfera politici fiscale. Fiecare unitate administrativ-teritorială existentă la nivelul statelor UE va avea propriul său sistem de impozitare, ceea ce fragmentează de 27 de ori mai mult unitatea sistemului fiscal. Atunci când diferenţele existente sunt însă interpretate de către administraţia centrală a statului ca fiind păgubitoare pentru cetăţeni şi pentru statul privit ca subiect de drept unitar, se pot lua o serie de măsuri în sensul diminuării decalajelor existente între diferite regiuni.

Observăm însă că această ipoteză este dificil de soluţionat în contextul pieţei unice pe care o presupune construcţia şi fundamentarea juridică a UE. Chiar dacă sunt posibile diferenţe notabile între sistemele de impozitare între zone vecine ale uniunii, atunci când aceste zone se situează pe teritoriul a două state diferite, atunci posibilitatea intervenţiei administraţiei publice centrale nu există. Prăpastia care se poate crea între două zone învecinate face ca, cel puţin din punct de vedere fiscal, UE să nu poată fi comparată cu nici un model de federalism, oricât de descentralizat ar fi.

Odată cu extinderea UE din 2004 şi 2007, disparităţile în materia nivelului de venit între cetăţenii statelor membre s-au adâncit şi mai mult. Trecând peste dificultăţile de acceptare a colaborării cu state mai puţin dezvoltate din punct de vedere economic, dublarea numărului de ţări membre în UE face procesul de armonizare fiscală cu atât mai dificil şi mai disputat.

Armonizarea în materia impozitelor şi taxelor s-a dovedit a fi un subiect spinos pentru Uniunea europeană, în susţinerea acestei afirmaţii venind vehemenţa afirmaţiilor primului ministru britanic Margaret Thacher din 1988 şi 1989, ale lui Helmut Kohl, cancelarul german dar şi ale lui Jacques Delors, preşedinte al comisiei, când a declarat deschis că armonizarea impozitelor şi taxelor nu este o problemă de competenţa UE, provocând două alte anunţuri precum că acest subiect este indispensabil pentru integrarea uniunii.[1]

Aşa o declaraţie îndrăzneaţă nu poate fi privită cu superficialitate, întrucât armonizarea taxelor rămâne una dintre puţinele domenii în care adoptarea noilor reglementări solicită votul favorabil unanim al statelor membre. Aşadar fiecare stat deţine dreptul de veto în problema armonizării fiscale. Existenţa unor impozite europene ar fi posibilă doar în condiţiile acceptării de către statele membre a impozitelor respective.

Şi totuşi, o serie de progrese s-au realizat pe linia cooperării între statele membre, inclusiv în acest domeniu. Ideea de armonizare a taxelor şi impozitelor în plan european nu este nouă. Contextul apariţiei UE a vizat încă de la primele tratate încheiate între statele membre, circulaţia liberă şi fără nici un fel de piedici a bunurilor, persoanelor, serviciilor şi capitalurilor. Taxele şi impozitele au nu doar un efect direct asupra acestor libertăţi, ci pot, în mod indirect, să cuprindă reguli cu efect echivalent de împiedicare sau limitare a libertăţii de circulaţie. Înlăturarea tarifelor vamale nu a

[1] Ibidem, p. 238.

fost singura măsură pentru realizarea libertății de circulație, deoarece impozitele pe vânzarea bunurilor, taxele întreprinderilor, taxele pe venit etc. pot să afecteze aceste libertăți. În mod similar, diferențele între regimurile de impozitare pot să afecteze libertatea de circulație a persoanelor, serviciilor și capitalurilor. Prin urmare, lipsa armonizării taxelor și impozitelor poate avea, în materia dreptului comercial la nivel european, efectul unor măsuri echivalente restricțiilor cantitative împotriva libertății de circulație a mărfurilor.

Un alt argument în favoarea armonizării regulilor cu privire la taxe și impozite la nivelul UE ține de realitatea faptului că abilitatea sistemelor naționale de impozitare de a colecta veniturile este afectată de regimul de impozitare practicat de un alt stat din interiorul pieței europene comune. De exemplu, veniturile colectate din impozitarea comerțului cu tutun vor depinde de nivelul de impozitare al acestui comerț în statele vecine. Prin urmare, pot să apară influențe pozitive sau negative între sistemele de impozitare practicate de diferite state membre. Mișcarea factorilor de producție poate fi afectată de politica guvernului de impozitare și de politica de cheltuieli. Costurile administrative și de conformare pentru administrația publică și pentru subiecții impozabili pot fi afectate iar abilitatea guvernelor statelor membre de a aplica politici de redistribuire este supusă unor restricții.

Armonizarea taxelor și impozitelor la nivelul Uniunii Europene poate fi luată în considerare doar dacă se respectă reguli stricte cu privire la beneficiarul sumelor încasate, utilitatea operațiunilor de percepere și coerența cadrului reglementativ răspunzător pentru impozitele unice.

Crearea unui impozit european, așezat și perceput uniform la nivelul tuturor statelor membre, ar fi posibilă numai în măsura în care se ține cont și sunt îndeplinite simultan cerințele criteriilor bugetare, criteriilor de eficacitate și criteriilor de echitate.

Criteriile bugetare privesc satisfacerea nevoii de alimentare a bugetului general al UE prin stabilirea acestui impozit. Astfel, impozitul uniform european ar trebui să răspundă totodată nevoii de venituri cuantificate, dar și să asigure stabilitatea veniturilor percepute. Suficiența veniturilor bugetului general al UE se traduce în cerința ca impozitul european să fie capabil să susțină cheltuielile UE, iar stabilitatea veniturilor UE presupune ca veniturile prelevate pe seama acestui impozit să fie pe cât posibil constante.

Criterii de eficacitate a impozitului unic european pot fi redate printr-o serie de parametri măsurabili (costurile de operare și repartizarea veniturilor) dar și prin intermediul unor aspecte discutabile, cum ar fi vizibilitatea veniturilor. Acest din urmă indicator de eficacitate vizează cât de ușor de acceptat va fi un asemenea impozit de către cetățenii UE și cât de ușor poate fi identificată destinația finală a sumelor colectate. Ambele dimensiuni sunt dificil de analizat, în contextul concret al diversității de națiuni care formează UE. Costuri de operare se referă atât la costurile de colectare și cât și la cele de administrare iar eficacitatea impozitului este argumentată de niveluri cât mai reduse pentru aceste categorii de costuri. Cât privește repartizarea eficientă a resurselor colectate în interiorul UE, acesta este un deziderat care orientează atitudinea actorilor în procedura bugetară, din momentul conceperii proiectului de buget și până la momentul descărcării de gestiune a comisiei, după încheierea execuției bugetare.

Criteriile de echitate pot fi analizate atât din punct de vedere orizontal, cât şi vertical. Pentru persoanele sau organizaţiile care se află pe poziţii identice, impozitul trebuie să producă aceleaşi consecinţe, adică la venituri egale impozitul plătit trebuie să fie egal. De asemenea, aşezarea şi perceperea impozitului trebuie astfel reglementată, încât pentru categorii de persoane cu venituri diferite să existe efecte proporţional diferite inclusiv în valoarea impozitului datorat şi efectiv achitat. Echitate orizontală se traduce în impact similar pe care impozitul european trebuie să îl aibă asupra categoriilor echivalente de contribuabili din UE, iar echitatea verticală reflectă în ce măsură instituirea impozitului european va antrena redistribuirea veniturilor. Analiza criteriilor de echitate este guvernată de principiul contribuţiilor rezonabile, înţelegând prin aceasta gradul în care veniturile colectate din statele membre cu titlu de impozit european se raportează la stadiul de dezvoltare economică a statului respectiv.

Această analiză pare să restrângă foarte mult sfera impozitelor care pot să răspundă tuturor cerinţelor enumerate. Remarcăm însă că taxa pe valoare adăugată (TVA colectată pe o bază de impunere armonizată şi cu o cotă de impunere comunitară), dar şi impozitul pe profit sau impozitul pe venit ar putea dobândi valenţe de impozit european, desigur în contextul realizării acordului unanim între statele membre.

Mai mult, ar putea fi instituite regimuri juridice uniforme pentru taxe pe care le percep toate statele membre ale Uniunii, cum ar fi accize pe tutun şi alcool, taxa pe tranzacţii financiare, taxe ecologice, taxe pe energie, impozite asupra veniturilor din depozite bancare, taxe pe comunicaţii şi taxe pentru transport.

Stabilirea unui nivel uniform de percepere nu ar conduce la instituirea unui impozit unic, atât timp cât cadrul juridic general de reglementare a respectivului impozit sau respectivei taxe rămâne sub competenţa fiecărui stat membru. Prin reglementarea internă a excluderilor sau a modului de percepere a veniturilor, pot apărea diferenţe notabile între statele membre. În materia TVA, această situaţie este simplu de explicat. De la un stat la altul, situaţiile de excepţie când nu se percepe TVA variază de la serviciile de ocrotire a sănătăţii, servicii sociale, culturale, asigurări, tranzacţii financiare, jocuri de noroc, comunicaţii publice până la servicii de poştă şi proprietăţi imobiliare. Există de asemenea regimuri derogatorii pentru organismele publice, afaceri mici şi fermieri.[1]

UE este încă departe de momentul armonizării nivelului TVA perceput de statele membre, aşa cum a fost acest moment previzionat prin cartea albă asupra pieţei interne. De altfel, directiva TVA (2006/12/EC)[2] respectă principiul subsidiarităţii şi acordă prioritate autonomiei statelor membre, în limitele indicate prin prevederile concrete ale respectivului act normativ.

Toate statele respectă în varianta TVA standard nivelul minim previzionat de 15%, pe o scală de 15% pentru Luxemburg până la 25% în Danemarca şi Suedia.

---

[1] *B. Ardy, A. El-Agraa*, Armonizarea taxelor, în volumul "The European Union Economics and Policies", Pearson Education, 2004, p. 244.

[2] http://europa.eu/legislation_summaries/taxation/l31057_en.htm, accesat la 27 februarie 2010

Nivelurile pentru TVA redus variază între 0 şi 8%, majoritatea statelor optând pentru procente diferite funcţie de baza impozabilă.[1] Funcţie de nivelul diferit de TVA între statele vecine, se pune problema achiziţiilor făcute peste graniţă. Statisticile arată că volumul acestor achiziţii scade imediat ce nivelul TVA este armonizat, influenţa nivelului de TVA asupra volumului achiziţiilor din străinătate fiind chiar mai importantă decât influenţa excluderii taxelor de import-export. Motivaţia statelor care practică un nivel scăzut de TVA este aproape întotdeauna de natură socială.

Bunurile accizabile reprezintă a patra sursă ca importanţă pentru guvernele statelor membre, după contribuţiile de asigurări sociale, TVA şi impozitul pe venit. Locul accizelor ca resursă bugetară diferă în statele europene, subiectul fiind supus unei armonizări limitate, motivate în primul rând de procedura de percepere de către fiecare administraţie publică a acestui venit bugetar. Problema majoră pe care o generează nivelul variat de accize este traficul transfrontalier ilegal.

Poziţia oficială a UE în problema accizelor şi bunurilor accizabile este rezultatul unui compromis între statele nordice şi statele din sudul uniunii. În problema tutunului de exemplu, sudul preferă impozitarea funcţie de valoarea tranzacţiilor efectuate cu acest produs, pentru protejarea preţului scăzut al consumatorului-producător casnic. Ţările nordice preferă impozitarea tutunului funcţie de volumul produs, pentru a descuraja fumatul şi a ocroti sănătatea publică. Situaţia este similară în sfera impozitării alcoolului şi produselor pe bază de alcool. În situaţia acestor produse se impune armonizarea regulilor de drept din statele membre, deoarece nivelul înalt al acestor taxe în zona de nord încurajează consumul acestor produse în sud, cu efecte pe multiple paliere.

Cu privire la nivelul impozitului pe venit, identificăm patru probleme conexe. În primul rând, există diferenţe majore cu privire la impozitarea dividendelor şi a câştigurilor din salarii. În al doilea rând, există particularităţi cu privire la impozitul perceput de la companii, nu atât cu privire la valoarea impozitul ci mai ales cu privire la cota de percepere. În al treilea rând se pune problema echităţii impozitului pe venit, faţă de sistemul impozitării datoriilor. În al patrulea rând, există diferenţe cu privire la modul de impozitare a dobânzilor la depozite.

În acest peisaj, nu este de mirare faptul că armonizarea fiscală la nivelul UE rămâne un subiect dificil. O arie geografică atât de extinsă, unde suveranitatea naţională aparţine încă în mare măsură statelor membre se confruntă cu interesul de a înlătura impedimentele în calea realizării pieţei unice. Reformarea sistemelor de impozitare la nivelul fiecăruia dintre statele membre ar profita în cele din urmă cetăţeanului, prin eliminarea barierelor în calea libertăţii de mişcare a produselor şi serviciilor.

Armonizarea politicii fiscale la nivel european este rezultatul compromisului care trebuie să se realizeze între suveranitatea statelor membre şi impedimentele pe care le creează diferenţele de regim juridic pentru diferite categorii de impozite şi taxe. Nivelul actual de armonizare atins de statele membre ne arată cu certitudine că procesul de uniformizare a taxelor şi impozitelor nu va fi unul spontan şi nici nu va evolua rapid. Concurenţa între state cu privire la nivelul taxelor şi impozitelor

[1] *B. Ardy, A. El-Agraa*, loc. cit., p. 245.

generează niveluri reduse de impozitare, dar această diminuare nu are numai efecte pozitive. De exemplu, un nivel scăzut de impozitare angajează un deficit public peste limita acceptabilă la nivel european. Există domenii unde armonizarea reglementărilor în materie de impozite ar crea rezultate semnificative (de exemplu în sfera accizelor şi bunurilor accizabile) astfel încât armonizarea este în acelaşi timp eficientă şi preferabilă actualului sistem.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul IV
Organizarea activității de control financiar în Uniunea Europeană

Secțiunea 1. Conceptul de control financiar în contextul activităților desfășurate de Uniunea Europeană

Banii europeni, meniți să servească anumite direcții de dezvoltare a Uniunii europene, își pot atinge scopul doar printr-o utilizare adecvată, conform destinației inițial avute în vedere. Respectarea obiectivelor stabilite nu poate fi asigurată decât prin operațiuni specifice de control și, la nevoie, prin aplicarea de măsuri sancționatorii.

Într-o manieră foarte simplă, controlul ar putea fi definit prin aprecierea conformității cu o normă, un standard, un model. Într-o accepție mult mai largă, controlul reprezintă o activitate specific umană ce se desfășoară în mod conștient și urmărește întotdeauna un scop, care constă în verificarea și analiza permanentă, periodică și inopinată a unor procese, fenomene dintr-un domeniu oarecare, în scopul preîntâmpinării și lichidării eventualelor neajunsuri.[1]

Dicționarul explicativ al limbii române definește operațiunea de control ca fiind verificarea, analiza permanentă sau periodică a unei activități pentru a urmări mersul ei și pentru a lua măsuri de îmbunătățire.

Controlul financiar are sarcina de a preveni angajarea de cheltuieli fără o justificare economică, de a asigura profit sporit în folosirea resurselor materiale, financiare și de muncă. Procedura controlului financiar este alcătuită dintr-un ansamblu de acte și operațiuni privind organizarea, desfășurarea și valorificarea rezultatelor operațiunii de control.[2]

În cadrul procedurii de control, trebuie verificată și stabilită competența instituției abilitate să efectueze operațiunile specifice operațiunilor de control, realizarea acestor operațiuni de un organism neabilitat în acest sens fiind absolut ineficientă, lipsită de finalitate.

Din toate izvoarele de drept primar și secundar la nivelul UE precum și din practica regulamentară la nivelul instituțiilor europene și la nivelul statelor membre, se desprinde concluzia că prin control financiar se înțelege ansamblul și intercondiționarea dintre următoarele trei forme de control privind formarea și utilizarea banului public (atât în ceea ce privește veniturile cât și cheltuirea acestuia):

a) Controlul intern;
b) Auditul public intern;
c) Auditul public extern.

---

[1] *S. Mihăescu,* Controlul financiar în firme, bănci, instituții, Ed. Sedcomlibris, Iași, 2006.
[2] *D.D. Șaguna,* Tratat de drept financiar și fiscal, Ed. All Beck, București, 2001.

Controlul intern este organizat la nivelul instituției sau organizației, în vederea realizării obiectivele propuse, prin furnizarea informațiilor relevante în timp util pentru luarea celor mai oportune decizii. Responsabilitatea controlul intern revine organizației și instituției în cauză și se desfășoară sub supravegherea directă a managerului general. Control intern include și controlul administrativ.

Controlul intern este calificat drept control *a priori*, fiind efectiv realizat de către controlorii financiari plasați pe lângă ordonatorii de credite din fiecare instituție. Statutul și atribuțiile controlorilor financiari sunt stabilite prin regulamentul financiar. Acesta prevede independența controlorului financiar în raport cu instituția din care provine. Controlorul financiar este un funcționar însărcinat cu exercitarea controlului.

Auditul intern reprezintă o activitate independentă, obiectivă, de asigurare și consultare, având drept scop sporirea valorii și perfecționarea operațiunilor unei organizații. Auditul intern ajută organizația să își atingă obiectivele, realizând evaluări sistematice și îmbunătățind managementul riscului, controlul și gestionarea proceselor.[1] Într-o exprimare diferită, auditul intern este acea formă de control financiar care are ca obiectiv controlul și evaluarea controlului intern. Auditul intern este organizat în cadrul entității (organizației, instituției) auditate, având independență funcțională.

Auditul intern acoperă trei funcții, care conduc la trei tipuri de audit intern: auditul financiar, auditul de conformitate și regularitate și auditul performanței.

Auditul financiar are în vedere auditul sistemelor bugetare și al sistemelor financiare și se realizează pe baza unui plan anual, realizând evaluări privind efectivitatea sistemelor de contabilitate (inclusiv privind securitatea sistemelor IT implicate). Auditul de conformitate și regularitate examinează conformitatea legală și administrativă, onestitatea și corectitudinea administrației, sistemele financiare și de control managerial. Auditul performanței, denumit în literatura de specialitate și auditul valorii pentru bani[2], evaluează gradul în care obiectivele și programele entității auditate au fost atinse sau implementate, analizând costurile, riscurile, acuratețea atingerii obiectivelor și consumul de resurse (inclusiv resurse umane).

Auditul extern este auditul exercitat de o entitate care nu este sub controlul entității (organizației sau instituției) auditate și care poate, în principiu, să nu se raporteze, în evaluările făcute, la obiectivele subiectului supus auditării. Auditul extern este organizat în afara entității (organizației, instituției) auditate. Auditul extern examinează dacă veniturile au fost încasate, dacă cheltuielile au fost efectuate legal și dacă managementul financiar a fost adecvat, consemnând orice neregulă constatată.

Buna gestiune financiară în toate instituțiile este o prioritate vizibilă în mod deosebit în procesul de reformă al Comisiei.

Controlul execuției bugetului Uniunii Europene are trei niveluri: controlul intern în cadrul fiecărei instituții, controlul extern efectuat de Curtea de Conturi Europeană și o procedură de descărcare de gestiune acordată de Parlamentul European.

---

[1] *P. Fudulu, E. Dinga, L. Calaican, C. Chitu,* Implicațiile adoptării acquis-ului comunitar asupra controlului financiar în România, ed. bilingvă, București, Institutul european, 2004, p. 9.

[2] Ibidem, p. 10.

În teorie economică şi într-o percepţie sintetică, controlul asupra modului de cheltuire a banilor comunitari se poate realiza sub forma controlului intern sau extern.

Controalele interne sunt efectuate pentru a vedea modul în care s-au cheltuit banii comunitari ca şi plata lor efectivă. Aceste controale sunt realizate de celulele financiare ale serviciilor de gestionare credite sau de către serviciul central al controlului financiar.[1] Acest control prealabil se realizează pe baza documentelor justificative pentru cheltuielile efectuate în cooperare cu serviciile de control din statele membre. În prezent, este în curs de definitivare o reformă care vizează, printre altele, posibilitatea de încredinţare a responsabilităţii controalelor în mod exclusiv serviciilor gestionare şi să dezvolte o funcţie de audit intern pentru controalele locale.

Consolidarea sistemului Comunităţilor Europene de finanţare din resurse proprii a atras după sine şi necesitatea organizării unui **control financiar extern** util şi concret. Astfel, a fost înfiinţată Curtea Europeană de Conturi, instituţie ce se ocupă cu verificarea şi regularitatea veniturilor şi a cheltuielilor comunitare, în scopul asigurării unei bune gestiuni financiare.

Secţiunea a 2-a. Baza normativă a reglementării activităţilor de control financiar la nivel european

Sistemul de finanţare al comunităţilor prin resurse proprii a necesitat organizarea unui un control financiar extern mai bine organizat decât cele organizate în baza tratatului CECA (comisari de conturi) şi în baza Tratatelor CEE şi EURATOM (comisie de control), modalităţi de control menţinute cu modificări prin tratatul de fuziune din 1965.[2] Crearea Curţii de conturi se înscrie în rândul măsurilor adoptate în anul 1975, o dată cu reformare procedurii bugetare.

Analizarea bazei normative a reglementării activităţilor de control financiar la nivel european presupune sintetizarea izvoarelor primare, dar şi a celor secundare.

Legislaţia primară a UE cu privire la controlul financiar este prevăzută în următoarele acte normative:

- Articolul 5 din Tratatul de la Roma instituind Comunitatea Economică Europeană (Tratatul CEE, denumit în continuare tratat), reglementează obligaţiile generale ale statelor membre[3];
- Articolul 155 din tratat, cu privire la obligaţiile şi responsabilităţile Comisiei Europene[4];

---

[1] *F. Dumitru,* Construcţia europeană, Ed. Bibliotheca, Târgovişte, 2004, p. 59.

[2] *J. Rideau,* Droit institutionnel de l'Union et les communautes europeennees, Paris 1999, p. 425.

[3] „Statele membre iau toate măsurile generale sau speciale necesare pentru a asigura îndeplinirea obligaţiilor care decurg din prezentul tratat sau care rezultă din actele instituţiilor Comunităţii. Statele membre facilitează Comunităţii îndeplinirea misiunii sale. Statele membre se abţin să ia măsuri care ar putea pune în pericol realizarea scopurilor prezentului tratat".

[4] Pentru a asigura funcţionarea şi dezvoltarea pieţei comune, Comisia:

- veghează la aplicarea dispoziţiilor prezentului tratat, precum şi a dispoziţiilor adoptate de instituţii în temeiul acestuia;

- Articolul 188, cu privire la Curtea Europeană de Auditori;
- Titlul II din tratat (art. 199-209) cu privire la dispoziţiile financiare;
- Articolul 209 a privind lupta antifraudă.

Prevederile Tratatului de la Roma au fost completate şi modificate prin reglementările incluse în Tratatul de la Maastricht. Astăzi, baza normativă primară europeană cu privire la activităţile de audit o formează articolele 310 – 325, cuprind dispoziţii financiare care reglementează veniturile şi cheltuielile Uniunii.

Legislaţia secundară se referă la actele normative de orice fel, adoptate de Parlament sau de alte instituţii competente la nivel european, pentru transpunerea în practică şi aplicarea efectivă a legislaţiei primare. Cel mai important act normativ în această categorie este Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind Regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităţilor Europene.

Obiectivul unui astfel de regulament este de a organiza procedurile pentru întocmirea, adoptarea şi execuţia bugetului Uniunii Europene. Regulamentul financiar stabileşte structura financiară a Uniunii Europene. Articole după articole, acesta introduce concepte cheie, stabileşte proceduri şi reglementează întocmirea şi execuţia bugetului. Regulamentul financiar din 21 decembrie 1977 a fost înlocuit la 25 iunie 2002 cu un nou Regulament financiar Regulamentul CE, Euratom nr. 1605/2002 al Consiliului, JO L 248, 16.9.2002. Normele detaliate de aplicare a Regulamentului financiar au fost întocmite de către Comisie.[1]

Secţiunea a 3-a. Curtea Europeană de Conturi

În cadrul construcţiei instituţionale europene, instituţia ce se ocupă cu verificarea şi regularitatea veniturilor şi cheltuielilor şi care certifică o bună gestiune financiară este Curtea Europeană de Conturi. Crearea Curţii s-a înscris în logica consolidării finanţării Comunităţii prin resurse proprii şi în aceea a responsabilităţii Parlamentului european de a acorda descărcare Comisiei pentru execuţia bugetului.[2]

Sistemul finanţărilor comunităţilor europene prin resurse proprii a necesitat organizarea unui control financiar extern mai stabil decât era organizat în Tratatele CECA, CEE şi Euratom şi menţinut cu modificările realizate prin Tratatul de fuziune din 1965.

Curtea de Conturi Europeană este instituţia Uniunii Europene creată prin norme cu valoare de izvor primar la nivelul dreptului european, cu scopul de a efectua

---

- formulează recomandări sau avize în domeniile care fac obiectul prezentului tratat, în cazul în care se prevede acest lucru în mod expres în tratat sau Comisia consideră că este necesar;
- dispune de atribuţii proprii de decizie şi participă la adoptarea actelor Consiliului şi ale Adunării în condiţiile prevăzute de prezentul tratat;
- exercită competenţele conferite de Consiliu pentru aplicarea normelor stabilite de acesta.

[1] Regulamentul nr. 2342/2002 din 23 decembrie 2002, JO L 357, 31.12.2002.

[2] *C. Onef*, Dreptul finanţelor publice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005, p. 326.

auditul fondurilor UE. În calitate de auditor extern al Uniunii Europene, aceasta contribuie la îmbunătățirea gestiunii financiare a UE și joacă rolul de gardian independent al intereselor financiare ale cetățenilor Uniunii.

Curtea furnizează servicii de audit prin intermediul cărora evaluează colectarea și utilizarea fondurilor UE. Curtea examinează dacă operațiunile financiare au fost corect înregistrate și prezentate, dacă au fost executate cu respectarea legilor și a reglementărilor și dacă au fost gestionate cu respectarea principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate. Curtea își face cunoscute rezultatele auditurilor în rapoarte clare, relevante și obiective. De asemenea, Curtea emite avize cu privire la diverse aspecte de gestiune financiară.

Curtea încurajează asumarea responsabilității și transparența și sprijină Parlamentul European și Consiliul în exercitarea competențelor acestora de control al execuției bugetului comunitar, în special în timpul procedurii de descărcare de gestiune. Curtea se angajează să fie o organizație eficientă, aflată în fruntea progreselor din domeniul auditului finanțelor publice și al administrației publice.[1]

Crearea Curții Europene de Conturi (Curte europeană de auditori) se înscrie în contextul aplicării și consolidării finanțării Comunităților prin resurse proprii și în cel al atribuirii în favoarea Parlamentului european a responsabilității de a descărca Comisia pentru execuția bugetului.[2]

Anterior Curții Europene de Conturi, controlul financiar extern era dat în competența Comisiei de Control a Comunității Economice. Curtea Europeană de Conturi a fost înființată prin Tratatul de la Bruxelles din 22 iulie 1975 (Tratatul de revizuire a dispozițiilor bugetare ale Uniunii Europene), tratat care a intrat în vigoare la 1 iunie 1977. La 25 octombrie 1977 a avut loc prima ședință, de constituire a Curții Europene de Conturi, la Luxemburg, unde se află și sediul actual.

Prin Tratatul de la Maastricht Curtea de Conturi a dobândit statutul de instituție comunitară, ridicată la același rang cu Parlamentul European, Consiliul de Miniștri și Comisia Europeană, dotată cu personalitate juridică și autonomie financiară și în același timp independentă chiar și față de Parlamentul European. Cerută cu insistență chiar de către Curtea Europeană de Conturi, decizia de a întări poziția Curții Europene de Conturi în cadrul sistemului instituțional european a intervenit simultan cu extinderea puterilor Parlamentului european. Totuși, curtea nu este un organ legat de parlament, diferența resimțindu-se în raport cu instituțiile naționale de control financiar belgiene, spaniole sau britanice, ea veghind la ocrotirea independenței sale, mai ales în programarea controalelor sale.[3] De altfel, prevederile exprese ale Tratatului de la Maastricht asupra Curții de Conturi recunosc o independență crescândă.

Evoluția rolului și locului Curții de Conturi în sistemul instituțiilor Europene a căutat să îi asigure acesteia o competență lărgită de control. Astfel, Tratatul de la Nisa a oferit posibilitatea Curții Europene de Conturi să își organizeze propriile camere în vederea adoptării unor rapoarte speciale. Interesant este însă faptul că

---

[1] http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus/abouttheeca, accesat la 26 ianuarie 2010.

[2] *A. Fuerea,* Manualul Uniunii Europene, Ed. Universul Juridic, ed. a II-a, revăzută și adăugită, București, 2004.

[3] *C. Onet,* Dreptul finanțelor publice, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 327.

actele curții nu pot face obiectul unui recurs în anulare în fața Curții Europene de Justiție. Tratatul de la Amsterdam a lărgit puterile de control ale Curții Europene de Conturi, incluzând în sfera competenței sale de control orice organism public sau entități private beneficiare ale fondurilor europene.

Tratatul de la Nisa stabilește competența curții de a-și formula propriul regulament interior, aprobat cu majoritatea calificată de Consiliu. Tot prin acest tratat s-a confirmat principiul conform căruia colegiul trebuie să fie format din câte un membru din fiecare stat al Uniunii Europene și a subliniat importanța cooperării Curții cu instituțiile de audit naționale.

În țările Uniunii Europene, responsabilitatea auditării instituțiilor de stat care beneficiază de fonduri publice și care realizează obiective de investiții, încheie contracte pentru obiectivele finanțate – revine Instituției Supreme de Audit.

Dacă se are în vedere situația diferitelor state membre în materia reglementărilor care stabilesc desfășurarea controlului gestiunii fondurilor publice, se constată cu ușurință distincția între statele unde instituția competentă are forma unui colegiu și statele unde instituția de control financiar este o entitate autonomă având în fruntea sa un responsabil unic. Forma colegială apare cu precădere în Franța, în țările general desemnate ca țările din sud (Spania, Grecia, Italia, Portugalia) sau țările cu tradiție germanică (Germania, Austria și Benelux).[1] Construcția unui oficiu de formă administrativă având în fruntea sa un responsabil unic caracterizează în schimb Marea Britanie, Irlanda și țările scandinave membre ale Uniunii Europene. Eventualitatea unei armonizări a situațiilor naționale prin alinierea statelor la una dintre cele două variante nu a fost deocamdată pusă în discuție, dar tradițiile naționale determină, fără îndoială, diferențe și apropieri în abordarea acestor aspecte în legislațiile statelor membre.

Există două situații care trebuie menționate pentru că ele au o anumită influență asupra Curții Europene de Conturi și anume: relația organ de control financiar-organul legiuitor și incidența organizării federale sau regionale, pe de altă parte. Relația cu organul legislativ este guvernată în general de norme de drept constituțional la nivelul fiecărui stat membru. În Franța se statuează prin constituție că instituția de control financiar (denumită tot curte de conturi) asistă Parlamentul în controlul execuției legilor financiare. În realizarea acestei colaborări, curtea de conturi desfășoară împreună cu comisia de finanțe a Parlamentului misiuni de evaluare și control și o practică de lucru comună. În alte țări ale Europei, funcția de control a conturilor este plasată în mod explicit sub ocrotirea Parlamentului. De exemplu, Oficiul Auditului Național din Marea Britanie este dirijat printr-un «controlor și auditor general», care are statutul de «ofițer al Camerei Comunelor».

De asemenea, remarcăm particularitățile în aplicarea principiului organizării federale a instituțiilor publice de control a conturilor publice în Germania. Față de curtea de conturi care are competență pentru verificarea conturilor federale, fiecare land dispune de propria sa Curte de Conturi, care este independentă față de Curtea de Conturi federală. Această independență implică în mod deosebit că, în afara coordonării materiale, Curtea de Conturi a Germaniei nu se interpune în relațiile ce se stabilesc între Curtea Europeană de Conturi și curțile de conturi ale fiecărui land.[2]

---

[1] Ibidem, p. 331.

[2] Ibidem, p. 332.

Competențele materiale ale fiecărei instituții financiare naționale sunt definite prin legea națională în manieră autonomă și purtând marca istoriei juridice a fiecărui stat.

Curtea de Conturi a României este instituția supremă de control financiar ulterior extern, funcționând în mod independent pe lângă Parlamentul României. Funcționarea Curții de Conturi a României este guvernată de două principii: principiul unicității și principiul autonomiei.[1]

Ca instituție supremă de control financiar ulterior extern, curtea are ca principală atribuție verificarea modului de formare, administrare și întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public.

Rolul Curții de Conturi este să contribuie la buna gestiune financiară a fondurilor publice și a patrimoniului public, să furnizeze Parlamentului și, respectiv, autorităților publice deliberative ale unităților administrative teritoriale, rapoarte privind utilizarea și administrarea acestora, în conformitate cu principiile legalității, regularității, economicității, eficienței și eficacității. Curtea de Conturi este singura competentă ca în urma verificării conturilor să hotărască asupra descărcării de gestiune.

Odată cu integrarea României în Uniunea Europeană, activitatea Curții naționale de Conturi trebuie să se caracterizeze printr-o nouă abordare în ceea ce înseamnă fonduri publice, și anume performanța utilizării acestora, precum și modul în care o activitate, program sau o organizație guvernamentală funcționează în mod eficient și eficace, prin respectarea economicității. În acest sens, a fost adoptată O.U.G. nr. 43 din 14 iunie 2006 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi.

Având în vedere întârzierea adoptării legii organice a Curții de Conturi care să reflecte modificările constituționale din octombrie 2003, semnalizată în zona de atenție (steag galben) în Raportul de monitorizare al Comisiei Europene din 16 mai 2006, guvernul României a promovat și aprobat un cadrul de reglementare nou pentru funcționarea și organizarea Curții de Conturi. Proiectul de lege organică privind funcționarea acestei instituții se află din luna noiembrie 2005 în dezbatere la Senat, pentru acest proiect Direcția Generală Buget a Comisiei Europene și-a exprimat acordul, apreciind că este conform cu recomandările internaționale în domeniu (INTOSAI), Declarația de la Lima, precum și cu cerințele Uniunii Europene în domeniul auditului extern.

Raportul de monitorizare al Comisiei Europene din 16 mai 2006 a semnalat calitatea scăzută a activității de audit și a recomandat eforturi suplimentare pentru instruirea personalului Curții de Conturi la toate nivelurile și finalizarea revizuirii metodologiei de audit în vederea dezvoltării și diseminării standardelor Europene de audit și a liniilor directoare de implementare până la momentul integrării.

Curtea de Conturi a României este autoritatea publică a statului care exercită auditul extern în sectorul public în calitate de instituție supremă de audit. Curtea de Conturi a României desfășoară activități de audit la autorități publice internaționale și la alte instituții cu sediul în țară sau în străinătate, dacă prin acorduri, memorandumuri de înțelegere, convenții sau alte forme de înțelegere internațională se stabilește această competență.

---

[1] *D.D. Șaguna*, Drept financiar și fiscal, Ed. All Beck, București, 2003.

Curtea de Conturi colaborează cu Curtea Europeană a Auditorilor, instituțiile supreme de audit din alte țări, Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit și structurile sale regionale, precum și cu alte organisme internaționale, în domenii care intră în sfera sa de activitate.

Curtea de Conturi reprezintă România în organizațiile internaționale ale instituțiilor supreme de audit și poate efectua audituri comune cu alte instituții supreme de audit din alte țări.

Atât Curtea de Conturi organizată la nivel național cât și Curtea Europeană de Conturi (auditori) au rol consultativ în ceea ce privește proiectele de acte juridice referitoare la finanțele naționale și europene și urmăresc legalitatea și regularitate încasărilor și a cheltuielilor, întocmind rapoarte generale asupra întregii activități de control.

Concluzionând, atât Curtea Europeană de Conturi cât și Curtea de Conturi din România sunt instituții independente, însărcinate cu verificarea gestiunii finanțelor publice naționale, dar și europene. Acestea realizează un control extern, având drept principal scop controlul asupra bugetului național și, respectiv, unional, asupra operațiunilor financiare bugetare și extrabugetare, asupra fondurilor structurale, precum și asupra acțiunilor finanțate din bugetul Uniunii Europene.[1]

§1. Sarcini și competențe

Curtea europeană de conturi este denumită în literatura de specialitate „conștiința financiară" a Uniunii, iar de către alții „gardianul finanțelor sale", deoarece ea veghează la respectarea anumitor principii morale, administrative și contabile.[2] Rapoartele curții reprezintă o bogată sursă de informații asupra gestiunii financiare a Uniunii, cât și un mijloc de presiune asupra instituțiilor și a altor organe administrative în vederea asigurării unei bune gestiuni asupra fondurilor.

Curtea Europeană de Conturi este un organ de control financiar neavând atribuții jurisdicționale. Înființarea Curții Europene de Conturi a coincis cu două evenimente legate de reformarea procedurii bugetare, și anume lărgirea puterilor Parlamentului European în materie de control bugetar și finanțarea integrală a bugetului Uniunii Europene din resurse proprii.

În ciuda numelui folosit, Curtea de Conturi nu este o jurisdicție și este inclusă în rândul instituțiilor comunitare prin Tratatul de la Mastricht, din anul 1993. Dotată cu personalitate morală și autonomie financiară, curtea are un statut comparabil cu cel al curții de conturi din Germania, care nu are nici o putere de sancțiune. Rolul său este de a informa instituțiile europene asupra legalității și regularității operațiilor realizate pentru o bună gestiune financiară a uniunii.

---

[1] *M. Tofan,* Relația Curtea Europeană de Auditori – Curtea de Conturi a României, în volumul Validarea informației financiar-contabile în contextul dezvoltării durabile, Ed. Universității „Al.I. Cuza", Iași, 2009, p. 270.

[2] *C. Oneț,* op. cit., p. 329.

Ca organism independent, curtea europeană de conturi acţionează ca o veritabilă „sabie a dreptăţii" la îndemâna Consiliului şi Parlamentului în exercitarea funcţiei lor de control al execuţiei bugetare.[1]

Cu privire la atribuţiile Curţii Europene de Conturi, sediul materiei se găseşte în Tratatul CEE, art. 188 C, care stabileşte că această instituţie examinează legalitatea şi regularitatea cheltuielilor şi încasărilor şi asigură buna gestiune financiară în cadrul Comunităţilor.

Prin Tratatul de la Amsterdam s-a stabilit dreptul de acces al Curţii de Conturi la informaţiile deţinute de Banca Europeană de Investiţii, cu privire la veniturile şi cheltuielile acestui organism. Accesul la aceste informaţii se realizează pe baza unui acord încheiat între curtea de conturi, bancă şi comisie.

Totodată, Curtea îşi exercită controlul pe domenii şi asupra instituţiilor şi statelor membre, în măsura în care acestea au beneficiat şi au folosit fonduri comunitare. Din acest motiv, se apreciază că atribuţiile curţii au fost considerabil consolidate.

Curtea de Conturi Europeană este auditorul extern al finanţelor Uniunii europene şi are competenţe ce au fost stabilite prin Tratat, respectiv:

- examinarea conturilor pentru toate veniturile şi cheltuielile Uniunii europene şi pentru toate organismele create de aceasta, cu condiţia de a nu fi dispoziţii contrare;
- examinarea legalităţii şi a regularităţii veniturilor şi cheltuielilor Uniunii şi asigurarea unei bune gestiuni financiare, şi anume că fondurile vor fi utilizate într-o manieră economică, eficientă şi eficace;[2]
- prezentarea unui raport anual, în care vor fi incluse observaţiile sale asupra execuţiei bugetului Uniunii europene pentru fiecare exerciţiu şi de a efectua o declaraţie de asigurare (DAS) referitoare la fiabilitatea conturilor Uniunii europene pentru exerciţiul încheiat, ca şi legalitatea şi regularitatea operaţiunilor;
- de a prezenta în orice moment observaţiile sale cu privire la probleme particulare, îndeosebi sub forma unor rapoarte speciale;
- de a raporta situaţiile de neregularitate sau de fraudă presupusă, descoperite în cadrul acţiuni de audit;
- de a acorda aviz de procedură asupra propunerilor privind legislaţia comunitară de natură economică;
- de a fi consultată asupra tuturor propunerilor ce vizează măsuri de luptă contra fraudei;
- asistă Parlamentul european, în limita competenţelor sale;
- de a controla execuţia bugetului Uniunii europene, prin publicarea rapoartelor de audit şi a verdictelor date.

În literatura de specialitate au fost analizate două categorii de funcţii pe care le realizează Curtea europeană de conturi: funcţia de control şi funcţia consultativă.[3]

Curtea de conturi este chemată să joace un dublu rol. Astfel, se exercită o **funcţie consultativă (de asistenţă)** a autorităţilor bugetare (Consiliu şi Parlamentul) şi, în special, Parlamentului, pentru materializarea propriului său drept de control politic în

---

[1] *C. Lefter*, Drept comunitar instituţional, Ed. Economica, Bucureşti, 2001.
[2] http://doctorate.ulbsibiu.ro/obj/documents/rez-ciochina.pdf
[3] *N. Diaconu*, Dreptul Uniunii Europene, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 198.

domeniul executării bugetului, colaborând îndeaproape cu comisia de control bugetar a adunării.[1]

Pentru îndeplinirea sarcinilor ce îi revin, Curtea Europeană de Conturi colaborează cu alte instituţii internaţionale similare şi cu organismele naţionale de control. **Funcţia de control** în statele membre se realizează în colaborare cu instituţiile de control naţionale sau, dacă acestea dispun de competenţe necesare, cu serviciile naţionale competente. Orice document sau informaţie, necesare pentru îndeplinirea misiunii Curţii de Conturi sunt comunicate curţii, la cerere, de celelalte instituţii ale Comunităţii şi de instituţiile de control naţionale, dacă acestea dispun de competenţele necesare, de serviciile naţionale competente.

Controlul realizat de curtea europeană de conturi are caracter extern şi posterior. Acest control vizează legalitatea operaţiunilor contabile şi de execuţie bugetară, în vederea asigurării respectării principiului bunei gestiuni financiare. Curtea întocmeşte un raport anual. Procedura începe la 1 iunie a anului care urmează celui pentru care este analizată gestiunea financiară. Pe această bază, la 15 iulie Curtea de Conturi aduce la cunoştinţa instituţiilor observaţiile care se regăsesc în raport. La 31 octombrie instituţiile adresează răspunsul lor curţii, pe baza cărora curtea redactează varianta finală a raportului, retransmis instituţiilor interesate şi, spre publicare, jurnalului oficial al uniunii.[2]

Curtea de Conturi Europeană efectuează două tipuri de audit: audit financiar şi audit al bunei gestiuni financiare. **Auditul financiar** vizează **fiabilitatea conturilor:** situaţiile financiare întocmite sunt exacte şi complete. Obiectivul este de a determina dacă situaţiile financiare prezintă o imagine fidelă, rezultatele exerciţiului şi dacă situaţia financiară la finele exerciţiului, operaţiunile precum şi elementele de activ şi pasiv, au fost înregistrate corect în contabilitate şi prezentate în situaţiile financiare.

Auditul bunei gestiuni financiare are drept obiectiv de a evalua care dintre măsurile Comisiei şi ale Statelor membre au fost bine aplicate având în vedere principiile bunei gestiuni financiare, respectiv: economicitate, eficienţă şi eficacitate, în ceea ce priveşte gestiunea fondurilor Uniunii Europene. Acest tip de audit este denumit **„audit de performanţă''** sau chiar **„verificarea utilizării optime a resurselor".**

Curtea Europeană de Conturi are puterea de a verifica întrebuinţarea fondurilor comunitare până la utilizatorul final.

Misiunea Curţii Europene de Conturi este:

- de a efectua un control independent cu privire la perceperea şi utilizarea fondurilor UE;
- de a aprecia modul în care instituţiile europene îşi îndeplinesc sarcinile în materie financiară;
- de a contribui la ameliorarea gestiunii financiare a UE la toate nivelurile pentru a asigura cetăţenilor UE cea mai bună utilizare posibilă a banului public.

În realizarea acestei misiuni, curtea verifică dacă operaţiunile financiare au fost corect şi legal înregistrate, executate şi administrate în condiţii de economicitate, eficienţă şi eficacitate.

---

[1] *A. Fuerea,* Instituţiile Uniunii Europene, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2002.

[2] *J.P. Jacgue,* Droit institutionnel de L'Union Europeenne, Dalloz, Paris, 2004.

Atribuţiile principale ale Curţii Europene de Conturi sunt:

- **atribuţii de control** – privind modul de realizare şi de utilizare a fondurilor comunitare de orice utilizator sau beneficiar a acestor fonduri (instituţii şi organisme comunitare, administraţii naţionale, administraţii locale etc.). Controlul în statele membre se efectuează cu ajutorul instituţiilor de control financiar naţionale sau a structurilor naţionale competente;

- **atribuţii de informare** – are obligaţia de a informa cetăţenii EU despre activitatea desfăşurată şi rezultatele obţinute. Multe din documentele întocmite de Curtea Europeană de Conturi în exercitarea atribuţiilor ce îi revin se publică în *Jurnalul Oficial al UE*;

- **atribuţii de avizare** – Curtea Europeană de Conturi emite un aviz privind proiectele de reglementare comunitară cu caracter financiar;

- **atribuţii de raportare** – Curtea Europeană de Conturi elaborează un raport anual cu privire la executarea bugetului general al UE pe anul precedent. Are obligaţia de a publica şi rapoarte anuale specifice referitoare la organismele comunitare, rapoarte specifice pe teme de interes deosebit. De remarcat că activitatea financiară a curţii este, la rândul său, supusă controlului. Rapoartele activităţii de control pot fi consultate on line pe site-ul oficial al instituţiei;[1]

- **atribuţii consultative** – fiind consultată în procedura adoptării bugetului general al UE sau a altor reglementări comunitare cu conţinut financiar sau bugetar.

Funcţia consultativă a Curţii europene de conturi presupune că această instituţie trebuie să fie consultată de către celelalte instituţii şi organisme comunitare cu privire la orice proiect comunitar în sfera financiară şi bugetară. La solicitarea acestor instituţii, curtea emite avize consultative. De exemplu, conform art. 209 TCE privind adoptarea regulamentelor financiare, Consiliul poate hotărî după obţinerea avizului Curţii de Conturi. Aceste avize nu sunt conforme, deci destinatarul lor nu este legat de acordul curţii, însă solicitarea lor este obligatorie. Avizele consultative ale Curţii de conturi sunt publicate în Jurnalul Oficial. Prin intermediul avizelor consultative, curtea de conturi execută un control financiar preventiv, contribuind la buna organizare a activităţii financiare comunitare.[2]

Competenţa *ratione materiae* a Curţii Europene de Conturi s-a extins la a evalua noile domenii politice care fac obiectul observaţiilor comunitare. Totuşi, prin natura lor, aceste competenţe nu s-au extins şi asupra zonelor de intervenţie ale statelor.[3]

Controlul obiectiv efectuat de Curtea europeană de Conturi asigură pe contribuabilii europeni asupra corectei gestiuni financiare a Uniunii europene, fapt cu atât mai necesar cu cât, de-a lungul anilor, cheltuielile au cunoscut o importantă creştere, pe măsură ce s-a lărgit câmpul de acţiune al uniunii.

Trebuie adăugat despre Curtea de Conturi că întreţine numeroase raporturi şi contacte cu alte instituţii şi organisme de control din afara Uniunii Europene. Ea participă în special la întrunirile INTOSAI (Organizaţia Internaţională a Instituţiilor Superioare de Control) şi EUROSAI (Organizaţia Europeană a Instituţiilor Superioare de Control), la care Curtea Europeană de Conturi este unul dintre membrii fondatori.

---

[1] http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/annualreports

[2] *N. Diaconu*,op. cit., p. 199.

[3] *C. Oneţ*, op. cit., p. 330.

§2. Organizare şi funcţionare

În funcţie de extinderile succesive ale comunităţilor europene, numărul membrilor curţii a fost fixat la nouă, zece, doisprezece, cincisprezece, douăzeci şi cinci, douăzeci şi şapte. Membrii curţii de conturi trebuie să fie aleşi dintre personalităţile care aparţin sau au aparţinut, în ţările lor, instituţiilor de control extern sau care posedă o calificare specială pentru această funcţie. Curtea de conturi este compusă din douăzeci şi şapte de membri.

Compunerea curţii nu urmează regulile de recrutare identice pentru toate ţările. Experienţa profesională şi profilul moral al membrilor curţii sunt apreciate în funcţie de condiţiile de eligibilitate stabilite de legislaţia în domeniul controlului financiar din ţara de proveniență.

Decizia de numire se ia în unanimitate în Consiliu, ceea ce imprimă numirii în funcţie un pronunţat caracter politic. Persoanele nominalizate au obligaţia să prezinte declaraţii în faţa Comisiei de specialitate a Parlamentului şi să răspundă la întrebările care li se pun. Statutul membrilor de la Curtea de Conturi este asemănător cu statutul membrilor Curţii Europene de Justiţie.

Mai mult, exprimarea textului de drept european care prevede că membrii curţii de conturi sunt desemnaţi dintre „personalităţile" cunoscute la nivel naţional, impune regula excelenţei ca şi criteriu, e drept discutabil, al trierii candidaţilor posibili.

Membrii curţii de conturi desemnează din rândul lor preşedintele instituţiei, pentru o perioadă de trei ani. Mandatul preşedintelui este reînnoibil, ca şi mandatul fiecărui membru al curţii. Mandatul de membru al curţii europene de conturi durează 6 ani iar la primele numiri 4 membri ai curţii au fost desemnaţi prin tragere la sorţi pentru un mandat de doar 4 ani, pentru a asigura continuitatea politicilor şi activităţilor curţii, evitând schimbarea simultană şi integrală a tuturor membrilor.

Funcţia de membru al Curţii de conturi încetează prin expirarea mandatului, prin deces, prin demisia titularului sau prin demisie din oficiu. Aparent o contradicţie în termeni, demisia din oficiu este o modalitate specifică de încetare a raporturilor de serviciu ale funcţionarilor europeni care se constată la cererea Curţii de conturi de către Tribunalul de primă instanţă, în situaţia când un comisar anume refuză să îşi îndeplinească sarcinile de serviciu sau nu mai îndeplineşte condiţiile legale pentru a îndeplini această funcţie şi nici nu înţelege să demisioneze voluntar. Pentru a satisface condiţia de eficacitate şi credibilitate, membrii curţii au obţinut să fie asistaţi de colaboratori în număr suficient şi cu un înalt nivel de formare profesională.[1]

Pentru membrii curţii de conturi pentru care încetarea funcţiei are loc mai înainte de a se împlini durata mandatului, persoana desemnată să îl înlocuiască va derula activitatea de comisar doar pentru perioada de timp rămasă din mandat.

Statutul membrilor Curţii Europene de Conturi este inspirat de statutul membrilor curţii de justiţie; cu toţii sunt obligaţi să acţioneze în interesul general al uniunii şi nu ca reprezentanţi ai statelor ai căror cetăţeni sunt.[2] Aceştia sunt numiţi pentru o

---

[1] *G. Isaac*, Droit communautaire generale, ed. a VII-a, Armand Colin, Paris, p. 72.

[2] *J.C. Zarka*, L'essentiel des Institutions de l'Union europeenne, Gualino editeur, Paris, 2005.

perioadă de 6 ani, cu posibilitatea reînnoirii mandatului lor. Președintele Curții este ales dintre membrii acesteia pentru o durată de 3 ani, cu posibilitatea prelungirii mandatului. La preluarea funcției depun un angajament solemn privind îndeplinirea cu onestitate a obligațiilor ce le revin. Remarcăm, de asemenea, că membrii curții de conturi trebuie să prezinte toate garanțiile de independență, în interesul general al comunității. Ei nu trebuie să solicite sau să accepte instrucțiuni de la nici un guvern sau alt organism. Trebuie să se abțină de la orice act incompatibil cu natura funcției lor. Funcția de membru al Curții Europene de Conturi este incompatibilă cu orice altă activitate profesională, remunerată sau nu.

Fiecare membru al curții dispune de un cabinet. Activitățile propriu-zise de audit sunt sub responsabilitatea unuia sau mai multor membri ai curții și sunt structurate în grupuri.

Curtea de conturi funcționează ca un organ colegial, iar fiecărui membru îi este repartizat un sector specific de activitate. Curtea adoptă avize sau rapoarte anuale, cu majoritatea membrilor care o compun.

Curtea de Conturi este un organ colegial, compus din câte un reprezentant pentru fiecare stat membru al uniunii. Membrii trebuie să fie aleși dintre personalitățile de vază din statele membre și trebuie să facă dovada unei calificări remarcabile pentru această funcție. În plus, ei trebuie să prezinte garanții de independență.

Membrii sunt numiți pe o perioadă de 6 ani de către Consiliul de Miniștri cu consultarea Parlamentului European, existând posibilitatea reînnoirii mandatului.

Membrii Curții de Conturi își aleg un președinte, pentru un mandat de 3 ani care, de asemenea, poate fi reînnoit.

Pe lângă consilierii de conturi, curtea angajează categorii diverse de personal, cu respectarea normelor de drept european cu privire la statutul funcționarilor publici.

Curtea de Conturi Europeană recrutează personal prin competiții deschise care sunt organizate de EPSO (*European Personnel Selection Office* – Oficiul European de Selectare a Personalului) pentru toate instituțiile Uniunii Europene.

Curtea de Conturi Europeană poate angaja și agenți temporari sau agenți contractuali. În acest caz, pe site-ul Curții se publică un anunț de selectare de personal (*screening*). Toți acești agenți sunt angajați cu contracte pe perioadă determinată.

De asemenea, Curtea de Conturi Europeană organizează perioade de stagiu în domeniile sale de interes.

Conform standardelor de audit elaborate de curte,[1] în desfășurarea activităților de audit, auditorii Curții trebuie să respecte obligațiile funcționarilor și ale celorlalți agenți ai Comunităților Europene, astfel cum sunt prevăzute în Statutul funcționarilor, precum și codul de bună conduită administrativă a personalului Curții de Conturi Europene. Condițiile de muncă, indemnizațiile și pensiile membrilor Curții europene de conturi sunt fixate de Consiliu cu hotărârea majorității calificate.

Organigrama Curții europene subdivide compartimentele funcționale ale instituției în cabinetul președintelui, 4 grupuri de audit, grupul CEAD, secretariatul general

[1] http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/352607.PDF, accesat la 20 ianuarie 2010.

și comitetul administrativ.[1] Cele patru grupuri de audit beneficiază de câte un domeniul de competență strict delimitat. Astfel:

- grupul I: Conservarea și gestionarea resurselor naturale,
- grupul II: Politici structurale, transport, cercetare și energie,
- grupul III: Acțiuni externe,
- grupul IV: Venituri, activități bancare, cheltuieli administrative, instituții și organisme ale Uniunii și politici interne.

Grupul CEAD are drept misiuni coordonarea, comunicarea, evaluarea, asigurarea și dezvoltarea activităților și operațiunilor derulate de Curtea Europeană de Conturi.

Indiferent de grupul din care fac parte, membrii curții trebuie să respecte dispozițiile din codul etic al INTOSAI,[2] precum și din codul etic al contabililor profesioniști al IFAC.[3] Aceștia trebuie să se asigure în special că activitatea de audit este desfășurată astfel încât să protejeze și să consolideze independența, integritatea, obiectivitatea și statutul profesional al Curții și să protejeze caracterul confidențial al informațiilor obținute în cadrul procesului de audit.

După încheierea fiecărui exercițiu financiar, Curtea de Conturi întocmește un raport anual pe care îl transmite celorlalte instituții ale uniunii și care se publică în JOCE împreună cu răspunsurile formulate de instituțiile comunitare la observațiile curții. Curtea de conturi poate întocmi și rapoarte speciale, prin care își prezintă punctul de vedere asupra unor chestiuni specifice, analizate la un moment dat.

Secțiunea a 4-a. Atribuțiile altor instituții europene în domeniul controlului financiar

Parlamentul european adoptând bugetul este și cel care controlează modul de execuție. Cu alte cuvinte, parlamentul exercită un control continuu asupra gestiunii creditelor, conduce permanent acțiunile pentru ameliorarea prevenirii, detectării și reprimării fraudelor și, totodată, cel care evidențiază evoluția efectelor finanțărilor efectuate plecând de la bugetul comunitar. Parlamentul apreciază în fiecare an responsabilitatea politică a Comisiei Europene înainte de a-și da acordul la execuția bugetului.[4]

În calitate de organ de control politic și democratic, Parlamentul european ia parte la controlul veniturilor și cheltuielilor bugetare. Anual, bazându-se pe raportul Curții de conturi, Parlamentul examinează modul în care Comisia europeană a administrat și executat bugetul în anul precedent. Rapoartele Curții de conturi constituie elementul-cheie al derulării procedurii de descărcare de gestiune. Observațiile și

---

[1] http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus/PresidentandMembers/organisationchart, accesat în 15 februarie 2010.

[2] http://www.intosai.org/en/portal/, accesat la 20 ianuarie 2010.

[3] http://www.ifac.org/, accesat la 20 ianuarie 2010.

[4] *F. Dumitru*, Construcția europeană, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2004, p. 52.

recomandările Curţii de Conturi permit Parlamentului şi Consiliului să îşi exprime poziţiile în deplină cunoştinţă de cauză.[1]

Astfel, Parlamentul european, la recomandarea Consiliului care hotărăşte cu majoritate calificată, descarcă Comisia de executarea bugetului. În acest scop, Consiliul şi Parlamentul examinează conturile şi bilanţul financiar, raportul anual al Curţii de Conturi şi răspunsurile instituţiilor controlate la observaţiile Curţii, precum şi rapoartele speciale ale acesteia. Acest mecanism reprezintă transpunerea în practică a controlului politic asupra execuţiei bugetului. După o examinare detaliată, Parlamentul adoptă o rezoluţie prin care acordă, refuză sau amână descărcarea Comisiei. Această rezoluţie este însoţită de o serie de observaţii la adresa comisiei, la care aceasta este obligată să răspundă. Comisia semnalează măsurile luate printr-un raport complementar, pe care îl va trimite Parlamentului înainte de 15 decembrie al celui de-al doilea an care urmează anului financiar încheiat.

Această procedură de descărcare a bugetului duce la absolvirea de orice alte probleme colaterale asupra modului în care comisia şi-a îndeplinit sarcinile în anul financiar analizat.

În literatura de specialitate s-a apreciat că forma de control exercitată de Parlamentul european este un control *a posteriori*, iar procedura de descărcare de gestiune a comisiei ca fiind o procedură de justificare (sau exonerare).[2]

Curtea Europeană de Conturi nu are putere jurisdicţională proprie, de aceea atunci când membrii curţii descoperă fraude, sau doar indicii de fraude sau nereguli, ei sintetizează informaţiile şi le transmit cât mai repede organelor competente pentru a da o soluţie legală problemei identificate. Mai mult, dacă în baza unui raport al curţii comisia va aplica o serie de sancţiuni unui stat membru, atunci, în eventualitatea în care acest stat este nemulţumit, cauza va ajunge spre competentă soluţionare în faţa Curţii europene de justiţie. Aşadar, deşi nu prezintă competenţe de control financiar, controlul general de legalitate cu privire la respectarea normelor de drept european atrage şi o competenţă specială pentru Curtea europeană de justiţie, în domeniul financiar.

---

[1] *N. Diaconu*, Dreptul Uniunii Europene, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 198.

[2] *N. Neagu*, Fraudarea bugetului comunitar, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2008, p. 55.

Capitolul V
Evaziunea fiscală

Secţiunea 1. Consideraţii generale

Multitudinea obligaţiilor pe care legile fiscale le impun contribuabililor ca şi, sau mai ales, povara acestor obligaţii au făcut să stimuleze, în toate timpurile, ingeniozitatea contribuabililor în a inventa procedee diverse de eludare a obligaţiilor fiscale. „Evaziunea fiscală a fost întotdeauna, în special, activă şi ingenioasă pentru motivul că fiscul, lovind indivizii în averea lor, îi atinge în cel mai sensibil interes: interesul bănesc"[1].

Evaziunea fiscală este unul dintre capitolele cele mai studiate din dreptul fiscal, atât de tehnicieni, cât şi de teoreticieni. Cu toate acestea, în pofida a tot ceea ce se scrie despre cauzele, modalităţile, amploarea, controlul sau sancţiunile privitoare la evaziunea fiscală, cuvintele care desemnează acest fenomen sunt imprecise, iar domeniul pe care-l explorează este incert. Ca atare, evaziunea fiscală este o noţiune dificil de precizat; în plus, nu există o definiţie legală a fraudei fiscale[2].

Această imprecizie provine de la diversitatea cuvintelor folosite pentru a desemna, mai mult sau mai puţin, acelaşi fenomen – neîndeplinirea voită de către contribuabili a obligaţiilor lor fiscale legale.

„Dacă se vorbeşte într-adevăr de fraudă, se vorbeşte în aceeaşi măsură de frauda legală sau legitimă, de frauda ilegală, de evaziune internaţională, de evaziune legală, de evaziune ilegală, de paradisuri fiscale sau de refugii, de abuzul dreptului de a fugi din faţa impozitului, de libertatea alegerii căii celei mai puţin impozante sau subestimarea fiscală, frauda la lege sau economia subterană[3].

Confuzia terminologică este, de altfel, cu atât mai importantă, cu cât aceleaşi cuvinte au sensuri diferite de la autor la autor. Totuşi, cel mai adesea, **frauda fiscală** desemnează, *stricto sensu*, o infracţiune la lege şi se distinge de evaziunea fiscală care s-ar putea defini şi ca o utilizare abilă a posibilităţilor oferite de lege. Sunt însă cazuri când anumiţi autori asimilează, în parte, cele două noţiuni.

Imprecizia vocabularului este agravată prin comparaţiile terminologiei din legislaţiile diferitelor state, deoarece denumirile folosite diferă. Astfel, în ţările anglo-saxone *tax evasion* desemnează frauda fiscală, iar *tax avoidance* desemnează evaziunea fiscală.

Imprecizia noţiunii de fraudă fiscală provine de la distincţia care se face uneori între frauda zisă legală şi frauda ilegală. Frauda legală, care este o expresie metaforică şi ambiguă, este utilizată frecvent în ţările francofone. Ea are o dublă

---

[1] *N. Hoanţă*, Evaziunea fiscală, Ed. Tribuna Economică, Bucureşti, 1997, p. 214.
[2] *J.C. Martinez*, La fraude fiscale, PUF, Paris, 1990, p. 5.
[3] *N. Hoanţă*, loc. cit., p. 214.

semnificație. Uneori ea desemnează subestimarea materiei impozabile prin anumite regimuri fiscale de favoare, fenomen ce se produce mai ales în cazul impunerii forfetare. Cel mai adesea, totuși, frauda legală desemnează procedeele juridice care permit scăparea de impozitare fără a încălca legea.

Expresia **fraudă legală** este de fapt sinonimă cu cea de „evaziune fiscală". Frauda ilegală, expresie pleonastică, este impusă, practic, de autorii care o folosesc prin simetrie cu formularea precedentă. Ea desemnează violarea directă și deschisă a legii fiscale și nu acoperă decât frauda *stricto sensu*, astfel încât este de preferat utilizarea formulei fraudă fiscală. „Frauda fiscală presupune, dincolo de o violare a spiritului legii și a intenției legiuitorului, o infracțiune directă și deliberată la regulile impuse pentru stabilirea și plata impozitului. Astfel, este cazul disimulării materiei impozabile prin absența pur și simplu a declarației sau prin operații fictive sau de creare de societăți fictive"[1].

În cazul evaziunii fiscale, imprecizia este și mai mare, ei asociindu-i-se trei **sensuri** și o dublă apreciere în ceea ce privește legalitatea. Primul sens ce i s-a atribuit evaziunii fiscale, mai ales între cele două războaie mondiale, a fost cel în care frauda îmbracă o formă extensivă, adică noțiunea de evaziune fiscală este inclusă în cea de fraudă.

Cel mai cunoscut sens atribuit noțiunii de evaziune fiscală este „arta de a evita căderea în câmpul de atracție al legii fiscale". Potrivit acestei percepții, evaziunea fiscală este, oarecum, asimilată fraudei.

Cel de-al treilea sens constituie un termen generic și desemnează totalitatea manifestărilor de „fugă" din fața impozitelor. Aceasta este o definire în sens larg a evaziunii fiscale, care ajunge să înglobeze și frauda.

Pe această linie se înscrie și definirea și clasificarea evaziunii fiscale făcută în literatura noastră de specialitate interbelică de Virgil Cordescu.

Evaziunea fiscală este rezultanta logică a defectelor și inadvertențelor unei legislații imperfecte și rău asimilate, a metodelor și modalităților defectuoase de aplicare, precum și neprevederii și nepriceperii legiuitorului a cărui fiscalitate excesivă este tot așa de vinovată ca și cei pe care îi provoacă prin aceasta la evaziune. Când sarcinile fiscale apasă prea greu asupra unei materii impozabile, aceasta tinde să evadeze. Este o specie de „reflex economic" care face să dispară capitalurile pe care fiscul vrea să le impună prea mult. „Un impozit excesiv pune pe fugă materia impozabilă".

Amenzile fiscale nu-l vor determina pe contribuabil să declare exact veniturile pe care le are, ci îl vor determina să ia o serie de precauții mai minuțioase, pentru a se sustrage de la obligațiile sale față de stat. Există o psihologie a contribuabilului de a nu plăti niciodată decât ceea ce poate să nu plătească.

Spiritul de evaziune fiscală se naște din simplul joc al interesului, oricare ar fi cota impozitului pus în sarcină și care nu este decât o formă a egoismului și cupidității omenești. Această mentalitate există la omul cel mai cinstit; unii, cărora nici nu le-ar veni vreodată ideea cea mai nedelicată asupra proprietății aproapelui, se vor sustrage de la îndatoririle lor față de fisc fără nicio ezitare[2].

---

[1] *D.D. Șaguna*, op. cit., p. 414.
[2] Ibidem, p. 422.

Natura omenească are întotdeauna tendința să pună interesul general în urma interesului particular; ea este înclinată să considere impozitul mai mult ca pe un prejudiciu și nu ca o legitimă contribuție la cheltuielile publice și să vadă întotdeauna cu ochi mai răi pe acela care vrea să-i micșoreze patrimoniul. Este cunoscut că, din cele mai vechi timpuri, contribuabilii au căutat să reducă obligațiile fiscale, recurgând la cele mai variate și ingenioase metode.

A înșela fiscul se consideră în mentalitatea curentă ca o probă de abilitate, nu de necinste; a plăti ceea ce fiscul pretinde este o dovadă de naivitate, nu de integritate. Există deci, în însăși natura omenească, acest spirit de a se sustrage de la obligațiile față de fisc; s-a creat un fel de sentiment colectiv de amoralitate fiscală, sentiment mai puternic și mai viu manifestat în păturile orășenești, agravat de o strâmtă și egoistă înțelegere a datoriilor sociale.

Acest spirit antifiscal, manifestat în special de către diferitele categorii de contribuabili de la orașe, își are originea în România, de la primele încercări de adaptare în țara noastră a concepțiilor moderne ale universalității și uniformizării impunerii. Țăranii, datorită specificului muncii lor, sunt o categorie de contribuabili cinstiți, ei neputând sustrage pământul, materia impozabilă, de la aplicarea cotelor de impunere.

Iată unul dintre motivele pentru care este necesar să ne preocupe evidențierea metodelor folosite de agenții economici din sectorul privat. În condițiile economiei de piață, organele fiscale se confruntă cu un fenomen evazionist ce ia proporții de masă, din cauza tendinței de a fi sustrase de sub incidența legii venituri cât mai substanțiale. Proliferarea faptelor ilegale, îndeosebi a celor din domeniul economico-financiar, este o consecință a unor imperfecțiuni ale legislației sau a lipsei unor reglementări. În perioada tranziției la economia de piață, lacunele legislative sunt mai evidente.

Democratizarea finanțelor noastre publice a produs o reacție antifiscală mai ales în rândul acelora care înaintea introducerii reformelor fiscale erau exonerați sau se bucurau de importante privilegii în ceea ce privește obligațiile lor fiscale.

În acea perioadă, cei ce dovedeau o largă înțelegere a îndatoririlor sociale erau țăranii, poate și datorită faptului că vreme de sute de ani au constituit unica clasă contribuabilă. În afara acestui considerent de ordin psihologic, însă, agricultorul nu poate ascunde materia impozabilă datorită însăși naturii ei, pe când comerciantul sau industriașul găsesc prin tehnica contabilă diverse artificii pentru a scăpa din fața legilor fiscale.

Mijloacele folosite pentru sustragerea de la obligațiile fiscale se prezintă sub infinite forme, dar ele se pot împărți în două categorii:

– procedee ilicite;

– simple neadevăruri sau chiar exploatarea insuficiențelor legislative.

Evaziunea fiscală poate fi deci ilicită, având uneori și un caracter fraudulos, și legală sau mai bine zis tolerată. Se poate face deci o distincție între frauda fiscală, care constituie un fapt ilicit chiar de natură penală, și evaziunea fiscală propriu-zisă, care nu implică fapte care să întrunească elementele unei infracțiuni (sau uneori contravenție, dar care nu este mai puțin dăunătoare interesului public).

Lipsa unor reglementări legale, în condițiile în care capitalul de stat a suferit modificări esențiale în favoarea capitalului privat, creșterea și diversificarea numărului de agenți economici cărora le revin obligații fiscale au creat posibilitatea

sustragerii de la plata impozitelor, taxelor şi a altor sume datorate statului, pentru majoritatea agenţilor economici nou înfiinţaţi.

Creşterea alarmantă a cazurilor de neevidenţiere corectă a operaţiunilor economice, înregistrările fictive în contabilitate, înfiinţarea unor firme având ca scop efectuarea unei singure operaţiuni comerciale de amploare neînregistrată în evidenţe, şi apoi abandonate în totalitate, distrugerea intenţionată de documente, diminuarea procentului de adaos comercial practicat, folosirea unor evidenţe duble, întocmirea şi prezentarea de date nereale în bilanţuri şi balanţe, ascunderea unor activităţi comerciale, nedeclararea sucursalelor, filialelor, punctelor de lucru, a depozitelor şi magaziilor, prezentarea de documente false la operaţiuni de import-export au făcut necesară adoptarea unor măsuri ferme de stopare a fenomenului de evaziune fiscală.

Măsurile pentru combaterea evaziunii fiscale s-au concretizat prin adoptarea Legii nr. 87/1994, intrată în vigoare la 24 noiembrie 1994. Apariţia ei a constituit o necesitate în contextul schimbării modului şi relaţiilor de producţie, ca urmare a transformărilor social-politice intervenite după decembrie 1989. În mod nemijlocit, ea este determinată de atitudinea agenţilor economici şi a persoanelor fizice care activează pe teritoriul României, faţă de îndeplinirea obligaţiilor de plată a impozitelor, taxelor, contribuţiilor şi altor sume datorate statului, ca urmare a activităţilor economice care generează venituri supuse impozitării.

Acestei atitudini a agenţilor economici i se adaugă şi faptul că, în mod nejustificat, unele unităţi bancare, prevalându-se de secretul bancar, au refuzat categoric să comunice organelor de control date privind disponibilităţile băneşti aparţinând agenţilor economici controlaţi şi dinamica acestora.

Secţiunea a 2-a. Noţiunea evaziunii fiscale

Juriştii români de la începutul secolului au fost preocupaţi de definirea evaziunii fiscale. Lucrările de specialitate scrise în acea perioadă sunt dovada acestor preocupări. Oreste Atanasiu considera evaziunea fiscală ca fiind reprezentată de „totalitatea procedeelor licite şi ilicite cu ajutorul cărora cei interesaţi sustrag în total sau în parte averea lor, obligaţiunilor stabilite prin legile fiscale"[1].

Spre deosebire de această definiţie care acoperă atât mijloacele licite, cât şi pe cele ilicite folosite de contribuabili în eludarea legilor fiscale, în **doctrină** este dată şi o definiţie conform căreia prin evaziune fiscală se înţelege „ansamblul sustragerilor intenţionate de la obligaţiile fiscale, comise nu prin încălcarea directă a legii, ci prin eludarea, prin ocolirea ei, cu ajutorul unor acte simulate şi numai aparent reale".

Aceste acte juridice simulate slujesc ca acte intermediare, ca manopere frauduloase fiscale, făcute cu scopul de a se sustrage, de a scăpa, de a fugi de obligaţiunile fiscale, ocolind oarecum legea, care este în aparenţă respectată.

Această definiţie dată evaziunii fiscale nu acoperă în întregime faptele în care ea se concretizează, întrucât se referă cu precădere la evaziunea fiscală legală.

[1] *D.D. Şaguna, M.E. Tutungiu,* Evaziunea fiscală, Ed. Oscar Print, Bucureşti, 1995, p. 58.

Dicționarul explicativ al limbii române definește evaziunea fiscală ca fiind „sustragerea de la plata obligațiilor fiscale".

O altă definiție a evaziunii fiscale este cea dată de Niță Dobrotă în „A.B.C.-ul economiei de piață moderne", dar și aceasta este, de asemenea, incompletă. Evaziunea fiscală este definită ca „sustragerea de la plata obligațiunilor fiscale prin transmiterea unor date eronate privind sursele și veniturile impozabile". Dar evaziunea fiscală se poate concretiza în multe alte acțiuni ale contribuabililor. În afară de spiritul de fraudă care crește din simplul joc al interesului, oricare ar fi cota impozitului pus în cauză, există și alte mobile care pot să determine contribuabilul, până atunci onest, la o anumită disimulare.

Evaziunea fiscală este rezultanta logică a defectelor și inadvertențelor unei legislații imperfecte, a metodelor defectuoase de aplicare, precum și a unei neprevederi și nepriceperii legiuitorului a cărui fiscalitate excesivă este tot atât de vinovată ca și cei pe care îi provoacă prin aceasta la evaziune.

Este evidentă corelația strânsă dintre aceste două fapte: o cotă excesivă a impozitului și evaziunea fiscală. După modul în care se procedează în activitatea de evitare a reglementărilor fiscale se face diferențierea între:

– evaziunea fiscală legală;

– evaziunea fiscală frauduloasă.

Prin **evaziune fiscală** legală se înțelege acțiunea contribuabilului de a ocoli legea, recurgând la o combinație neprevăzută a acesteia și, deci, „tolerată".

Această formă de evaziune nu este posibilă decât atunci când legea este lacunară sau prezintă inadvertențe. În cazul evaziunii legale, contribuabilul încearcă să se plaseze într-o poziție cât mai favorabilă, pentru a beneficia în cât mai mare măsură de avantajele oferite de reglementările fiscale în vigoare.

Legislația fiscală impune sarcini particularilor în folosul statului: în cazurile de echivocitate aceștia trebuie exonerați de răspundere, așa cum este admis și în materia dreptului civil, care dispune că toate convențiile trebuie interpretate în sensul cel mai favorabil debitorului (art. 989 C.civ.).

Evaziunea fiscală legală se realizează atunci când o anumită parte din veniturile sau averea unor persoane sau categorii sociale este sustrasă de la impunere datorită modului în care legislația fiscală dispune stabilirea obiectivului impozabil.

Regula în materia dreptului fiscal este că taxele nu pot fi înțelese prin extensiunea lor; cu alte cuvinte, nu se poate aplica prin analogie un impozit la o situație. De asemenea, este oprită considerarea scopului avut în vedere de legiuitor pentru a completa scăpările textului legii.

Contribuabilii găsesc anumite mijloace și exploatând insuficiențele legislației le eludează în mod legal, sustrăgându-se în totalitate sau în parte plății impozitelor, tocmai datorită unei insuficiențe a legislației. Procedând astfel, contribuabilii rămân în limita drepturilor lor, fără putință de a li se imputa ceva, iar statul nu se poate apăra decât printr-o legislație clară, științifică, precisă.

Singurul vinovat de producerea evaziunii prin astfel de mijloace este legiuitorul. În practică faptele de evaziune fiscală bazate pe interpretarea favorabilă a legii, deci cazurile de evaziune fiscală „legală", sunt foarte diversificate în funcție de inventivitatea contribuabilului și largheța legii, dar cele mai frecvent folosite **metode** sunt următoarele:

– practica unor societăţi comerciale de a investi o parte din profitul realizat în achiziţii de maşini şi echipamente tehnice pentru care statul acordă reduceri ale impozitului pe profit, măsură menită să stimuleze acumularea;

– folosirea în anumite limite a prevederilor legale cu privire la donaţiile filantropice, indiferent dacă acestea au avut loc sau nu duce la sustragerea unei părţi din veniturile realizate de la impunere;

– scăderea din venitul impozabil a cheltuielilor de protocol, reclamă sau publicitate, indiferent dacă au fost făcute sau nu;

– interpretarea favorabilă a dispoziţiilor legale care prevăd importante facilităţi (scutiri, reduceri) pentru contribuţiile la sprijinirea activităţilor sociale, culturale, ştiinţifice şi sportive;

– constituirea de fonduri de amortizare sau de rezervă într-un cuantum mai mare decât cel ce se justifică din punct de vedere economic, micşorând astfel venitul impozabil.

Interpretarea favorabilă a Legii nr. 12/1991 privind impozitul pe profit ce acorda scutiri de impozit pe diferite perioade de la înfiinţarea unei societăţi în funcţie de profil a dus la înfiinţarea unui număr deosebit de mare de societăţi cu un anumit profil tocmai în scopul „retragerii" din faţa legii fiscale (**evaziune fiscală „legală"**).

Reglementând încasarea la termenele şi cuantumul stabilit a taxelor şi impozitelor şi stipulând norme speciale împotriva ilegalităţilor din domeniul fiscal, legislaţia financiară cuprinde dispoziţii referitoare la infracţiunile din acest domeniu. Infracţiunea în domeniul fiscal poartă denumirea de evaziune fiscală frauduloasă sau fraudă fiscală.

Spre deosebire de evaziunea fiscală legală, care constă într-o menţinere prudentă a sustragerii în limitele legale, **frauda fiscală** se săvârşeşte prin încălcarea flagrantă a legii, profitându-se de modul specific în care se face impunerea.

Prin **evaziunea fiscală ilicită** se înţelege acţiunea contribuabilului ce încalcă (violează) prescripţia legală cu scopul de a se sustrage de la plata impozitelor, taxelor şi contribuţiilor cuvenite statului. Evaziunea fiscală este frauduloasă când contribuabilul, obligat să furnizeze date în sprijinul declaraţiei în baza căreia urmează a i se stabili cota impozitului, recurge la disimularea obiectului impozabil, la subevaluarea cuantumului materiei impozabile sau folosirea altor căi de sustragere de la plata impozitului. Deci evaziunea fiscală frauduloasă sau frauda fiscală constă în disimularea obiectului impozabil, în subevaluarea cuantumului materiei impozabile sau folosirea altor căi de sustragere de la plata impozitului datorat.

În general este greu să se determine toate formele de evaziune de acest gen, ele fiind practic nelimitate. În activitatea fiscală există însă **forme** care se regăsesc mai frecvent şi de acelea trebuie să se ţină seama la cercetarea contabilă:

– înregistrările făcute în scopul micşorării rezultatelor;
– înfiinţarea de conturi pasive cu nomenclaturi fictive;
– trecerea de cifre nereale în registrele contabile;
– amortismente nelegale şi amortismente la supraevaluări;
– întocmirea de declaraţii false;
– întocmirea de documente de plăţi fictive;
– crearea de rezerve latente;

– alcătuirea de registre contabile nereale;
– nejustificarea cu documente legale a înregistrărilor;
– trecerea în conturi personale a unor părţi din beneficiu;
– compensaţiuni de conturi;
– reducerea cifrei de afaceri;
– nedeclararea materiei impozabile;
– crearea de conturi pasive la care se găsesc alocate diferite rezerve;
– declararea de venituri impozabile inferioare celor reale;
– falsificarea sau crearea pur şi simplu a unor piese şi acte justificative;
– executarea de registre de evidenţe duble, un exemplar real şi altul fictiv;
– contabilizări de cheltuieli şi facturi fictive;
– erori de adunare şi raportare;
– diminuarea materiei impozabile rezultate din reducerea cifrei de afaceri prin înregistrarea în cheltuielile unităţii a unor cheltuieli cu caracter personal ale patronilor ori înregistrarea de cheltuieli neefectuate în realitate;
– vânzările făcute fără factură, precum şi emiterea de facturi fără vânzare efectivă, care ascund operaţiunile reale supuse impozitării;
– falsificarea bilanţului, ca mijloc de fraudare a fiscului, care presupune o înţelegere între patron şi contabilul şef, ei fiind astfel ţinuţi să răspundă solidar pentru fapta comisă.

Dimensiunile evaziunii şi fraudei fiscale diferă de la o ţară la alta, în funcţie de legile şi realităţile fiscale ale acestora, iar eficacitatea sistemului fiscal se măsoară nu atât prin importanţa veniturilor fiscale atrase la buget, cât prin gradul de consimţire la impozit. Este general recunoscut faptul că nivelul evaziunii (fraudei) fiscale într-un anumit stat este invers proporţional cu gradul de consimţire la impozit al contribuabililor din acel stat.

Spre exemplu, în Franţa frauda fiscală este estimată la 200 milioane franci (aproximativ 3% din PIB) din care numai 20% este recuperată de controlul fiscal.

În ţara noastră, fenomenul este mult mai intens, dacă am raporta pierderile fiscului pe această cale la mărimea PIB al ţării noastre. Cauzele au fost legate de slăbiciunea legislaţiei fiscale, măsurile de sancţionare de până acum nefiind în măsură să-i sperie pe cei care comit astfel de fapte, cu toate că prin O.G. nr. 17/1993 au fost crescute considerabil amenzile contravenţionale.

Înainte de anul 1994 se considera că legea privind evaziunea fiscală era mai mult decât o necesitate anticipându-se că gravitatea pedepselor pe care trebuia să le instituie îi va determina pe evazioniştii de profesie sau de ocazie să se gândească mai mult înaintea săvârşirii unor astfel de acte, deoarece riscul pe care şi-l asumă nu va mai fi legat de pierderea unei sume de bani, pe care o plăteau ca amendă, ci ar fi în joc o valoare mult mai mare, şi anume libertatea.

După cum s-a constatat, nu la mult timp după apariţia Legii nr. 87/1994 pentru combaterea evaziunii fiscale, realitatea nu a fost pe măsura aşteptărilor tuturor celor care doreau o diminuare a amplorii fenomenului evazionist.

Secțiunea a 3-a. Cauzele evaziunii fiscale

Pentru a putea înțelege cu adevărat fenomenul evaziunii fiscale și pentru a putea elabora și aplica măsuri eficiente de combatere a acestuia, trebuie, în primul rând, să înțelegem cauzele acestui fenomen.

Cauzele evaziunii fiscale sunt multiple. Trebuie amintită în primul rând excesivitatea sarcinilor fiscale, mai cu seamă pentru unele categorii de contribuabili, excesivitatea care are însă drept motive tocmai amploarea pe care o are evaziunea fiscală.

În **practica internațională**, eficiența unui sistem fiscal nu se măsoară atât prin importanța venitului fiscal, cât prin gradul de consimțire la impozit care este invers proporțional cu gradul de rezistență la impozite, deci cu evaziunea fiscală.

În al doilea rând, trebuie menționată insuficiența educației cetățenești și educației fiscale a contribuabililor, precum și excesul de zel al organelor fiscale, predispuse uneori la exagerări[1].

Una dintre cauzele majore ale amplificării fenomenului de evaziune fiscală o reprezintă **sistemul legislativ fiscal** care, pe lângă faptul că este incomplet, prezintă mari lacune, imprecizii și chiar ambiguități, ceea ce face ca eventualul contribuabil evazionist să aibă un spațiu larg de manevră în încercarea sa de sustragere de la plata obligațiilor fiscale legale.

O altă cauză a evaziunii fiscale o reprezintă **considerentele de ordin subiectiv**: psihologia contribuabilului și insuficiența educației fiscale. Trebuie, de asemenea, avut în vedere faptul că lipsa unui control bine organizat și unui aparat format din personal priceput și corect poate conduce la forme de mare amploare ale evaziunii fiscale. În fine, dar nu în ultimul rând, trebuie observat că una din cauzele importante ale evaziunii o reprezintă **lipsa unei reglementari clare, precise și unitare**, care să îngrădească acest fenomen și să îl interzică.

Evaziunea fiscală este păgubitoare atât statului, cât și contribuabilului. În primul rând, statului pentru că îl lipsește de veniturile necesare îndeplinirii atribuțiilor sale esențiale. În al doilea rând, contribuabilului prin faptul că totalul impozitelor se distribuie pe o masă de venituri mai mică.

Sir Austen Chamberlaine afirma că „metodele de evaziune se schimbă cu o rapiditate uimitoare" și că „noile metode de investigare trebuie adoptate cu aceeași rapiditate".

Uneori, o anumită parte din veniturile sau averea unei categorii sociale scapă impunerii datorită modului în care legea dispune stabilirea obiectului impozabil. Spre exemplu, venitul stabilit după criterii exterioare ori după anumite norme medii este, de regulă, inferior celui real. Posibilitățile de eludare a fiscului diferă de la o categorie socială la alta, în funcție de natura și proveniența veniturilor ori averii supuse impunerii, de modul concret de stabilire a materiei impozabile, de modul de organizare a controlului fiscal și de alți factori specifici. Este de remarcat faptul că dintre toate categoriile sociale, salariații sunt aceia care dispun de cele mai reduse posibilități de eludare a fiscului, deoarece impunerea acestora se face pe baza declarației

[1] *N. Hoanță*, op. cit., p. 220-221.

unui terţ – a întreprinzătorului. În schimb, industriaşii, comercianţii liber profesionişti beneficiază din plin de posibilităţi de eschivare de la impozit, pe care le oferă impunerea pe bază de declaraţie. În SUA, referindu-se la impunerea federală pe venitul persoanelor fizice profesorul A. Samuelson scria: „Pe hârtie, volumul impunerii americane lasă impresia că este progresiv. Cu toate acestea multe elemente de venit scapă impunerii".

În mod concret, referindu-ne la condiţiile sociale şi economice ale perioadei de tranziţie pe care o străbate ţara noastră, abaterile fiscal-financiare şi deficienţele din activitatea agenţilor economici se datorează următoarelor **cauze**:

– posibilitatea oferită prin prevederile Legii nr. 31/1990 de a autoriza înfiinţarea şi funcţionarea de societăţi comerciale cu foarte multe activităţi în obiectul de activitate, fără a se verifica în prealabil dotările şi condiţiile reale de desfăşurare a acestora în cadru legal;

– limita minimă a capitalului social de 200 lei pentru SRL-uri, care nu asigură condiţiile pentru recuperarea sumelor cuvenite bugetului statului;

– lipsa reglementărilor procedurii de suspendare a agenţilor economici, deşi Legea nr. 31/1990 prevede posibilitatea suspendării agenţilor economici la care s-au constatat abateri repetate;

– lipsa unor prevederi legale şi a unor sancţiuni mai severe pentru inexistenţa documentelor de însoţire a mărfurilor pe tot circuitul parcurs de acestea, în vederea eliminării posibilităţilor de producere ulterioară a unor documente justificative în cazul operaţiunilor surprinse de organul de control.

Secţiunea a 4-a. Modalităţile evaziunii fiscale

§1. Modalităţi generale ale evaziunii fiscale

Evitarea căderii sub incidenţa legii fiscale şi, implicit, evitarea de a plăti impozitul, poate fi realizată prin trei **modalităţi principale**:

1. legea fiscală asigura ea însăşi evaziunea printr-un regim fiscal de favoare (este cazul, în special, al regimurilor de evaluare forfetară a materiei impozabile);

2. abţinerea, pur şi simplu, a contribuabilului de a îndeplini activitatea, operaţiunea sau actul impozabil. Această modalitate este frecventă în cazul unei fiscalităţi excesive (presiune fiscală mare), deoarece rata marginală de impozitare devine foarte ridicată şi contribuabilul preferă să se abţină de la a furniza o unitate suplimentară de muncă. Evaziunea se produce în acest caz prin substituirea timpului liber exonerat muncii impozitate şi prin folosirea lacunelor sistemului fiscal. În acest caz, evaziunea fiscală se rezumă la abilitatea fiscală sau la alegerea modalităţilor de a plăti cât mai puţin impozit;

3. folosirea de mijloace şi metode care încalcă în mod deschis legea fiscală.

Unii autori consideră că, în afara celor trei modalităţi clasice de evitare a impozitului, există şi o a patra modalitate: evaziunea fiscală există şi atunci când, cunoscându-se surse certe de venituri ce pot fi atrase la bugetul de stat fără repercusiuni

negative asupra economiei, cei care au îndatorirea de a crea cadrul legal în vederea atragerii lor le ignoră cu bună ştiinţă. Este vorba, în această situaţie, de o **evaziune fiscală apriorică.**

Evaziunea fiscală apriorică este sursă a evaziunii fiscale propriu-zise şi constituie un atu pentru cei care recurg efectiv la aceasta din urmă, mai ales când măsurile de descurajare nu sunt eficiente. Contribuabilii găsesc anumite mijloace şi exploatând insuficienţele legislaţiei le eludează în mod legal, sustrăgându-se în totalitate sau în parte plăţii impozitelor, tocmai datorită unei insuficienţe a legislaţiei. Procedând astfel, contribuabilii rămân în limita drepturilor lor, fără putinţă de a li se imputa ceva, iar statul nu se poate apăra decât printr-o legislaţie clară, ştiinţifică, precisă. Singurul vinovat de producerea evaziunii prin astfel de mijloace este legiuitorul.

Cele mai frecvente **cazuri** de evaziune fiscală în care se uzează de interpretarea favorabilă a legislaţiei fiscale în vigoare, în practica statelor cu economie de piaţă sunt:

– constituirea de fonduri de amortizare sau de rezervă, într-un cuantum mai mare decât cel ce se justifică din punct de vedere economic, micşorând astfel veniturile impozabile;

– practica unor societăţi comerciale de a investi o parte din profitul realizat în achiziţii de maşini şi echipamente tehnice pentru care statul acordă reduceri ale impozitului pe profit, măsură care este menită să stimuleze acumularea;

– asocierile de familie, precum şi societăţile oculte dintre soţia şi copiii întreprinzătorului şi acesta; rezultatul unei asemenea manevre este impunerea separată a acestora, repartizarea veniturilor pe fiecare asociat ducând la micşorarea sarcinilor fiscale;

– venitul total al membrilor familiei poate fi împărţit în mod egal între aceştia, indiferent de contribuţia fiecăruia la realizarea lui, pe această cale obţinându-se o diminuare a cuantumului impozitului pe venit care este datorat statului;

– constituirea unor depozite de păstrare şi administrare de către părinte (tutore) a unor fonduri în favoarea copilului minor. În acest caz, deşi venitul aferent depozitului este supus impunerii, impozitul plătit este mai mic în comparaţie cu ceea ce s-ar datora pe venitul astfel redivizat;

– folosirea în anumite limite a prevederilor legale cu privire la donaţiile filantropice, indiferent dacă acestea au avut loc sau nu, duce la sustragerea unei părţi din veniturile realizate de la impunere;

– un contribuabil are posibilitatea să opteze fie pentru impozitul pe venitul persoanelor fizice, fie pentru sistemul de impunere aplicabil veniturilor realizate de o corporaţie. Optând pentru cel de-al doilea regim fiscal, contribuabilul realizează o importantă sustragere din venitul impozabil, deoarece sistemul de impunere al corporaţiilor cuprinde numeroase facilităţi care duc la o substanţială reducere a sarcinilor fiscale;

– luarea în considerare a unor facilităţi legale cu privire la excluderea din masa impozabilă a cheltuielilor cu muncă vie, cu pregătirea profesională şi practica în producţie, a sumelor plătite pentru contractele de cercetare ce au ca obiect programe prioritare de interes naţional;

– scăderea din venitul impozabil a cheltuielilor de protocol, reclamă sau publicitate, indiferent dacă au fost făcute sau nu;

– interpretarea favorabilă a dispoziţiilor legale care prevăd importante facilităţi (scutiri, reduceri) pentru contribuţiile la sprijinirea activităţilor sociale, culturale, ştiinţifice şi sportive.

Toate aceste modalităţi sunt posibile şi în sistemul legislaţiei româneşti. Potrivit unor evaluări ale Ministerului Finanţelor Publice, **modalităţile** cele mai utilizate pentru realizarea evaziunii fiscale ar fi:

1. În cazul **impozitului pe profit:**
– reducerea bazei de impozitare;
– neînregistrarea integrală a veniturilor realizate;
– transferul veniturilor impozabile la societăţile nou create în cadrul aceluiaşi grup;
– încadrarea eronată în perioadele de scutire.
2. în **cazul TVA:**
– aplicarea eronată a regimurilor deducerilor;
– necuprinderea unor operaţiuni ce intră în sfera TVA în baza de calcul a taxei;
– neînregistrarea ca plătitor la atingerea plafonului prevăzut de lege;
– neevidenţierea şi nevirarea taxei pe valoarea adăugată aferentă avansurilor încasate de la clienţi;
– sustragerea de la plata TVA prin declararea unor importuri ca fiind temporare.
3. La **accize**, modalităţile de evaziune fiscală au cuprins:
– micşorarea bazei de impozitare;
– nedeclararea corectă a operaţiunii reale în cazul unor produse ale căror preţuri erau purtătoare de accize (mai ales alcool).

§2. Evaziunea cu ajutorul conturilor bancare

Potrivit prevederilor legale în vigoare, o societate comercială cu capital privat poate să aibă deschise mai multe conturi la bănci diferite. Deschiderea conturilor bancare se face fără avizul şi fără înştiinţarea organelor fiscale sau a băncii la care s-au deschis alte conturi, dar băncile au obligaţia de a raporta imediat organelor fiscale deschiderea conturilor bancare.

Deschiderea contului la o bancă se face destul de simplu şi de uşor prin depunerea unei cereri şi a documentelor din care să rezulte că societatea comercială este legal constituită. Închiderea contului se face printr-o simplă cerere din partea agentului economic, banca urmărind exclusiv situaţia bancară a clientului său, respectiv să nu aibă credite neachitate.

În acest context legal se pot săvârşi cele mai mari fraude fiscale pe bază de documente „legal" întocmite cu ajutorul conturilor deschise la una din bănci. Pentru a se elimina astfel de fenomene, se impune ca prin lege să se prevadă că un agent economic nu-şi poate deschide cont decât la o unitate bancară din ţară, la alegere, iar deschiderea celui de al doilea cont să nu se poată face decât în cazuri temeinic justificate şi cu respectarea unor condiţii, prin care cei interesaţi să fie înştiinţaţi de deschiderea celui de al doilea cont (banca la care are deschis primul cont, banca la care deschide al doilea cont, organul financiar).

§3. Moduri de evaziune în contabilitate prin intermediul unor conturi

În 1929, pentru prima dată în ţara noastră, a fost adoptată o lege specială pentru reprimarea evaziunii fiscale. Legiuitorul a plecat de la principiul că ideea responsabilităţii fiscale este de esenţa sistemului democraţiei, spre deosebire de celelalte sisteme în care contribuabilul, fiind sub un sistem de constrângere, este în afară de orice responsabilitate.

Dintre dispoziţiile legii, cele care au legătură cu formele contabile ale evaziunii fiscale erau cuprinse în art. 8 care prevedea că „orice firmă care prezintă fiscului un bilanţ menit să slujească drept element în calculul impozitului este răspunzător de exactitatea şi sinceritatea datelor conţinute în bilanţ". Formula nu era însă suficientă. Faptul de a nu interzice expres anumite operaţii contabile, care servesc la disimularea veniturilor, crea un fel de legalitate a unor astfel de forme de evaziune.

Legea contribuţiilor directe din martie 1933 care îngloba normele de reprimare a sustragerii fiscale era, din acest punct de vedere, mai completă.

Printre numeroasele forme de evaziune pe care legiuitorul le-a avut în vedere, se numără, în primul rând, cea contabilă pentru întreprinderile impuse pe baza registrelor. Disimularea prin înregistrare este variată. Procedee din cele mai ingenioase sunt practicate. Descoperirea lor este foarte anevoioasă necesitând timp şi o bună cunoaştere nu doar a teoriei contabile, dar şi a tehnicii respective. Mijloacele de disimulare sunt variate. Ele îmbracă forma fie a unui joc de conturi care schimbă caracterul de profit al unei sume, fie a unei înregistrări care are ca scop prezentarea unei alte situaţii decât cea reală.

Expertiza contabilă îşi propunea să cerceteze în ce măsură datele prezentate în situaţia înfăţişată de contribuabil corespund realităţii şi dacă realitatea este cuprinsă în întregime în această situaţie. După ce s-a precizat beneficiul brut real trebuie determinat beneficiul net impozabil. Legiuitorul nu a admis printre cheltuieli toate sumele socotite ca atare de principiile privatizării economice. Din această nepotrivire a reieşit bilanţul fiscal în opoziţie cu bilanţul propriu-zis al rezultatelor întreprinderii.

Amploarea fenomenelor de evaziune în această direcţie se explică printr-o serie de **cauze.** În primul rând ar trebui menţionată necunoaşterea de către agenţii economici sau de aparatul financiar angajat de aceştia a legislaţiei fiscale sau interpretarea în defavoarea bugetului a prevederilor referitoare la obligaţiile fiscale pe care le au. În mod surprinzător, o serie de agenţi economici nu cunosc prevederile fiscale actuale pentru că ele nu au fost popularizate în mod suficient prin mijloacele mass-media. În al doilea rând, nu trebuie neglijată nici slaba pregătire pe probleme financiar-contabile a personalului contabil din cadrul societăţilor comerciale, precum şi a unei anumite părţi din personalul cu atribuţii de control fiscal. O altă cauză, şi cea mai de temut, o constituie înregistrarea incorectă în contabilitate a unor operaţiuni, înregistrare făcută însă cu bună ştiinţă.

Vom **analiza** pe rând formele cele mai frecvente de sustragere prin intermediul registrelor contabile:

– **înfiinţarea de conturi pasive cu nomenclaturi fictive.** În general, orice exagerare a pasivului are ca prim rezultat scăderea beneficiului, motiv pentru care o atenţie specială trebuie acordată tuturor posturilor de pasiv cercetând cauza reală a existenţei lor.

Se obişnuieşte uneori a se crea conturi creditoare fictive. Pentru descoperirea ficţiunii este necesară o cercetare amănunţită a înregistrărilor în legătură cu aceste conturi, precum şi confruntarea acestor înregistrări cu contabilitatea creditorilor (control fiscal încrucişat);

– **crearea de conturi pasive la care se găsesc alocate diverse rezerve**, rezerve făcute peste maximul prevăzut de lege;

– **amortismente nelegale şi amortismente la supraevaluări.** Amortismentele nelegale, adică făcute peste cotele maxime admise, sunt uşor reprimabile, printr-o sumară comparaţie şi cercetare a înregistrărilor referitoare la acestea. Amortismentele la supraevaluări, ca procedeu de evaziune în contabilitate, constau în exagerarea valorii clădirilor şi instalaţiilor sau, eventual, exagerarea numărului lor, urmate de cererea şi obţinerea din partea fiscului a dreptului de a scădea din beneficiu o sumă de amortizări corespunzătoare unor investiţii mai mari decât cele reale;

– prin **rezerva ocultă** se înţelege orice disimulare de beneficiu sau de activităţi care nu este reprezentată în niciun fel de bilanţ, precum şi introducerea de conturi creditoare fictive în bilanţ. Când se creează rezerve oculte se sustrag din beneficiu sumele care urmează să fie disimulate;

– **înregistrări nereale.** Metoda înregistrării fără cauză reală este calea cea mai simplistă, dar şi cea mai gravă din punct de vedere al consecinţelor, pentru că frizează falsul. Acest soi de înregistrare este făcut cu scopul de a ascunde realitatea şi a disimula beneficiul;

– **nejustificarea cu acte a înregistrărilor.** Orice înregistrare trebuie făcută pe baza unei cauze reale justificată întotdeauna de un document. Lipsa acestui document naşte prezumţia nerealităţii acestei operaţiuni. În general, aceste înregistrări se referă la exagerarea cheltuielilor de transport, reclamă, prezentare;

– **virarea la conturi a unor părţi din beneficiu.** În acest caz se trec la conturi de persoane sume cu scopul de a sustrage părţi din beneficiu. În general, aceste persoane sunt în legătură strânsă cu întreprinderea şi uneori fac parte chiar din conducerea ei;

– **debitarea conturilor de rezultate şi a cheltuielilor de exploatare cu sume fictive.** De exemplu, materia primă întrebuinţată pentru o construcţie proprie se trece la cheltuieli de exploatare sau, ca exemplu de operaţiune fictivă, trecerea pentru a doua oară a unei facturi deja înregistrate.

Se plătesc pe de altă parte: salarii imaginare, ore suplimentare, ajutoare de familie sau se simulează pierderi accidentale cum ar fi furturi, demodare etc.;

– **mascări de părţi de beneficiu prin omisiunea înregistrării.** În acest caz nu se înregistrează dobânzile încasate, comisioanele primite, vânzările făcute, se omit încasări;

– **reducerea cifrei de afaceri** prin operaţiuni fictive: se simulează vânzări cu pierderi şi se trec sumele printre debitori.

Concret, unii agenţi economici procedează la următoarele operaţiuni ilegale:

– diminuarea veniturilor încasate în contul de venituri prin menţinerea greşită a acestora în alte conturi (de exemplu în creditul contului 499 „creditori") sau prin neînregistrarea în contabilitate a unor documente primare privind aprovizionarea cu materii prime, materiale, mărfuri;

– majorarea cheltuielilor de producţie sau comerciale cu sume reprezentând salariul patronului sau cheltuieli de natura investiţiilor fără ca acestea să fi fost terminate şi puse în funcţiune fără a fi înregistrate în contabilitate;

– prelevarea din contul de profit şi pierderi a unor sume pentru investiţii, înainte de impozitare şi care, deşi nu au fost utilizate până la sfârşitul anului, nu au fost trecute din nou în contul de profit şi pierderi;

– înregistrarea în conturile de cheltuieli a unor sume mai mari decât cele reale (de exemplu exagerarea cheltuielilor de transport şi/sau aprovizionare);

– neîntocmirea în toate cazurile a registrului de casă, precum şi a registrului aferent operaţiunilor de încasări şi plăţi efectuate prin bancă sau alte instituţii de credit.

În acţiunea de control şi combatere a evaziunii fiscale, se recomandă organelor fiscale să apeleze şi la următoarele **metode**: verificarea încrucişată pe baza datelor prezentate de evidenţe şi a declaraţiilor scrise date atât de furnizori, cât şi de beneficiari; extragerea de date privind cantităţile de materii prime, materiale, produse finite aprovizionate de la vamă, persoane fizice, persoane juridice etc., în vederea determinării veniturilor reale ale acestora.

Micşorarea încasărilor bugetare din impozite datorită evaziunii fiscale este în multe state o problemă acută şi frecventă, mărimea acestora nefiind de loc neglijabilă.

Secţiunea a 5-a. Măsurarea fenomenului de evaziune fiscală

§1. Dificultatea determinării exacte a mărimii evaziunii fiscale

Mărimea economiei negre *(black economy)* este dificil de estimat, afirma Alain Anderton[1], dar în Marea Britanie statisticile o plasează între 7 şi 15% din PIB. De asemenea, cifre variabile se avansează şi pentru cazul altor ţări. Acest lucru ilustrează foarte clar faptul că nu există instrumente şi posibilităţi sensibile şi eficiente de măsurare a acestui fenomen. În statul fiscal din zilele noastre acest fapt este un paradox. Dar, în împletirea de opţiuni politice vizând evaziunea fiscală, adică, pe de o parte tendinţa, dacă nu de curmare a ei, măcar de limitare semnificativă a acesteia pornind de la influenţa nocivă pe care o exercită asupra mediului economico-social, iar, pe de altă parte, o altă tendinţă, a folosirii evaziunii fiscale ca element pozitiv de politică fiscală, este greu, şi adesea nu există interes de a măsura amploarea evaziunii fiscale.

Dimpotrivă, nu este mai puţin adevărat că, dată fiind amploarea fenomenului generalizat în întreaga geografie politică a lumii, multitudinea posibilităţilor şi modalităţilor concrete de manifestare, caracterul „neortodox" al acestora, eforturile pe care le presupune strângerea datelor, operaţiunea măsurării evaziunii fiscale devine o întreprindere greu de realizat şi din punct de vedere tehnic.

La toate acestea, în practică, se mai adaugă încă un element relevant: greutatea şi **dificultatea efectivă în depistarea şi probarea unei evaziuni fiscale**, în această direcţie intervenind factori multipli – inconsistenţa legislativă, inventivitatea general recunoscută a evazioniştilor, caracterul limitat al surselor destinate combaterii fenomenului.

---

[1] *A. Anderton*, Economics, C. Press, Marea Britanie, 1991, p. 311.

Un alt factor de determinare obiectivă a dificultății măsurării amplorii fenomenului de evaziune fiscală este acela că, în timp ce interesul imediat pentru limitarea acestuia îl poartă un singur organism, de exemplu în cazul României Ministerul Finanțelor Publice, ca reprezentant al statului în procurarea și administrarea banului public, interesul în realizarea evaziunii fiscale îl are, practic, orice contribuabil al unei țări, mai ales când este confruntat cu o presiune fiscală excesivă. Din acest punct de vedere, evaziunea fiscală trebuie privită ca o refulare din partea oricărui contribuabil și care devine o certitudine atunci când momentul este prielnic realizării ei.

Deoarece semnificația mărimii evaziunii fiscale constă și în determinarea factorilor legislativi și guvernamentali să întreprindă măsuri în consecință, folosirea chiar și a unor metode aproximative de estimare este conformă cu intențiile specialiștilor. Modul curent de exprimare a evaziunii fiscale este cel sub formă relativă, ca raport între totalitatea veniturilor cuvenite statului estimate a fi sustrase de la această destinație și produsul intern brut sau prin raportarea numărătorului definit mai sus la totalitatea veniturilor fiscale cuprinse în bugetul de stat anual. Totuși, evaziunea fiscală se exprimă și în cifre absolute, sau, mai frecvent, atât sub forma relativă, cât și absolută.

§2. Instrumentele de măsură a evaziunii fiscale

Deși acestea sunt numeroase, nu există instrumente precise de măsurare a amplorii fenomenului de evaziune fiscală, datorită dificultăților practice care se întâlnesc. Unele instrumente existente se bazează pe metode aproximative, iar altele utilizează o metodă mai precisă având la bază ancheta asupra unui eșantion.

2.1. Metodele aproximative

Aceste metode relevă fie o simplă afirmație politică, fie, din contră, o estimare bazată pe metode științifice.

Afirmația politică constă în avansarea unei cifre speculative pentru obținerea unui impact asupra opiniei publice. Obiectivul este, în acest caz, mai puțin de a da o informație reală utilizabilă, ci mai ales de a determina o reacție în favoarea unor măsuri urmărite de cel care lansează aceste cifre. Afirmația politică are utilizare mai frecventă în finanțele publice și este folosită mai ales pentru aprecierea economiei subterane, adică producția și veniturile nedeclarate.

În acest sens se lansează cifre pur speculative pentru a convinge cetățenii și oamenii politici că fenomenul există în stare acută. Cifrele estimate pentru economia subterană variază de la un autor la altul, uneori în mod considerabil. Până în prezent, în țara noastră au existat puține cazuri în care au fost avansate cifre referitoare la evaziunea fiscală. Totuși, într-un raport din anul 1994, Serviciul Român de Informații a estimat evaziunea fiscală realizată pe diverse căi la 38% din PIB.

În unele cazuri, evaluarea și avansarea unor cifre simbolice și speculative ale nivelului evaziunii fiscale urmărește să pregătească opinia publică în legătură cu severitatea verificărilor care se impun și care urmează a se efectua.

Estimarea metodică se face plecând de la **instrumentele economice** și sociologice. Instrumentele economice sunt utilizate pentru a măsura atât frauda fiscală, cât

şi fenomenul mai vast al economiei subterane. **Economia subterană** cuprinde producţia legală nedeclarată, producţia ilegală de bunuri şi servicii şi veniturile în natură disimulate. La rândul ei, producţia nedeclarată, componenta principală a economiei subterane, corespunde la ceea ce se mai numeşte „economia neagră" (frauda şi evaziunea fiscală, munca la negru etc.). Estimarea economiei oculte se face plecând de la diverse metode care se bazează pe aceeaşi idee. Se estimează că economia subterană lasă urme care apar pe piaţa muncii, în agregatele monetare sau sub forma dezacordului între venit şi cheltuieli. Această metodă utilizează mecanismele contabilităţii naţionale cum ar fi venitul naţional. Ea se foloseşte, de asemenea, pentru estimarea fraudei fiscale. **Contabilitatea naţională** este o „macrocontabilitate", adică reprezentarea ansamblului economiei naţionale într-o formă simplificată. În cadrul acestei economii, contabilitatea naţională nu percepe decât fluxurile monetare (nu şi pe cele reale), în cadrul unei serii de conturi deschise pentru fiecare sector instituţional.

Comparaţia dintre statisticile fiscale şi datele contabilităţii naţionale nu permite totuşi să se facă departajarea între fraudă şi evaziune fiscală. De asemenea, sunt necesare, în acelaşi timp, studii foarte aprofundate pentru măsurarea economiei subterane şi a fraudei. Diferitele metode folosite ajung, totuşi, la o gamă extrem de largă de rezultate numerice. Aceasta înseamnă că cifrele referitoare la economia subterană sunt, pentru moment, de o fiabilitate limitată.

Instrumentele sociologice utilizate la măsurarea evaziunii fiscale au fost elaborate plecând de la statistici ale controlului fiscal sub forma anchetelor particulare în rândul anumitor profesii (considerate mai „expuse" la evaziune fiscală). Deşi rectificările care se fac în cursul şi în urma verificărilor fiscale pot fi urmarea unor erori săvârşite prin aplicarea greşită a legislaţiei (fără existenţa intenţiei de săvârşire a evaziunii fiscale) totuşi, în cele mai multe cazuri, aceste rectificări au ca rezultat reintegrarea în baza de impozitare a veniturilor sustrase de la impozitare.

„În mod cert există interesul comiterii fraudei şi în mod cert frauda fiscală există. Ceea ce nu se cunoaşte este că este virtual imposibil de a măsura întinderea fraudei, deoarece oamenii nu vor admite că încalcă legea. Deşi există o mare forţă în acest argument, această semnificaţie poate fi exagerată. Există un mare procent stabilit pe bază de eşantion al lucrătorilor plătiţi săptămânal care admit că obţin venituri dintr-o a doua ocupaţie pentru care nu plătesc impozit. Această proporţie este de cca. 1/8. Noi credem deci că trebuie evaluată încercând măsurarea extinderii fraudei într-un mod mai sistematic."[1]

Iată de ce a apărut necesar să se adauge la aceste instrumente aproximative şi o metodă mai ştiinţifică.

2.2. Metoda eşantionului reprezentativ al contribuabililor

Este o metodă foarte răspândită şi este utilizată în asociaţie fie cu un sondaj pentru o anchetă de opinie, fie cu verificări fiscale aprofundate. Asocierea unui

[1] *C.V. Brown, P.M. Jackson,* Public sector economics, Second Edition, Basil, Blackwell, Oxford, 1982, p. 317.

control fiscal aprofundat şi a unui eşantion reprezentativ de contribuabili a fost efectuată în Franţa de către Direcţia generală a impozitelor şi Consiliul impozitelor în 1979. Selecţia eşantionului a fost făcută în funcţie de nivelul venitului impozabil şi de natura venitului categorial dominant, cum ar fi salarii, beneficii industriale şi comerciale. Pentru toţi contribuabilii făcând parte din aceste două eşantioane au fost făcute verificări aprofundate ale situaţiilor fiscale de ansamblu. Această acţiune a permis să se măsoare nu numai frauda, în sens strict juridic, ci şi suma veniturilor nedeclarate care se pot descoperi dacă se procedează la verificarea tuturor familiilor (contribuabililor) impozitate pentru veniturile obţinute.

Asocierea unei anchete prin chestionar cu un eşantion reprezentativ al populaţiei este frecvent utilizată în diverse ţări. Această metodă a fost folosită în Norvegia pentru măsurarea economiei subterane pornind de la piaţa muncii. În Statele Unite, având la bază un eşantion reprezentativ de 50.000 de familii, Oficiul Contabilităţii Generale (*General Accounting Office*) a calculat în 1979 numărul persoanelor care nu au plătit impozitul federal pe venit.

În ceea ce priveşte **ţara noastră**, măsurarea fraudei fiscale, la această dată, se poate face exclusiv prin **metode aproximative**. Piedicile în aplicarea instrumentelor şi tehnicilor metodice şi ştiinţifice pentru măsurarea evaziunii fiscale se datorează nu inabilităţii în manevrarea acestor instrumente ci, în special, multiplelor imperfecţiuni şi „particularităţi" din domeniul fiscal.

Rezultatele măsurării fenomenului evaziunii (fraudei) fiscale sunt aproximative. Cifrele avansate nu sunt, adesea, justificate. Pentru estimarea economiei subterane, totuşi, rezultatele, deşi incerte, sunt stabilite într-un mod mai metodic.

Economia paralelă este cifrată pentru principalele ţări dezvoltate între 5% şi 13% din PIB. Dar, de la o ţară la alta şi de la un autor la altul, rezultatele diferă substanţial.

Secţiunea a 6-a. Mărimea evaziunii fiscale

Nu este suficient să se ştie mărimea fraudei fiscale. Este util şi necesar să se cunoască şi **repartizarea sociologică** a acesteia. Deşi nu există la îndemână cifre oficiale (poate doar cu excepţia cifrelor existente în rapoartele Ministerului Finanţelor Publice), se încearcă, pe baza semnalelor din presă, precum şi din experienţa organelor de control, să se răspundă, pentru fiecare stat în parte, la întrebări de genul: „Cine produce cea mai mare evaziune fiscală. Cine sunt evazioniştii?"

Trebuie subliniat un fapt foarte important atât în plan fiscal, cât şi într-unul mai larg, al economico-socialului: dacă evaziunea fiscală din România nu a fost propriu-zis importată, atunci, în mod sigur, ea a fost pregătită şi amplificată de „invazia" de pseudoinvestitori străini, profilaţi pe introducerea în ţară a diferitelor produse, dar cu precădere ţigări, cafea şi băuturi alcoolice. Introducerea a avut loc (şi mai are loc încă) în multe şi importante cazuri prin contrabandă care este însoţită aproape invariabil de evaziune (fraudă) fiscală pentru ca, în final, fenomenul să se poată relua. Cum agenţii economici care îndeplinesc până la urmă actul comercial de vânzare-cumpărare către consumatorul final sunt indigeni, aceştia au intrat şi ei în

„hora" evaziunii fiscale. S-a ajuns astfel ca aria de cuprindere a evazioniștilor să se lărgească considerabil. Totuși, din punct de vedere valoric, ponderea o au marii comercianți, străini sau români.

Secțiunea a 7-a. Analiza elementelor constitutive ale infracțiunii de evaziune fiscală

§1. Subiectele evaziunii fiscale

Subiect al evaziunii fiscale este **contribuabilul** – persoană fizică sau juridică, română sau străină – care desfășoară activități generatoare de impozite. Subiecte ale evaziunii fiscale pot fi atât administratorii, contabilii sau alți funcționari cu atribuții de serviciu în domeniul fiscal de la persoanele juridice, indiferent de natura capitalului – de stat sau privat –, cât și persoanele fizice autorizate sau neautorizate.

La majoritatea faptelor incriminate ca infracțiuni, subiect nu poate fi decât persoana care are o anumită calitate: administrator, contabil sau altă persoană însărcinată cu atribuții de serviciu specifice.

§2. Obiectul evaziunii fiscale

Obiectul juridic al infracțiunii de evaziune fiscală este reglementat diferit în statele membre ale UE, dar în general vizează relațiile sociale privind constituirea bugetului de stat, bugetelor locale, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor speciale extrabugetare.

Obiectul material al infracțiunii este constituit din sumele datorate bugetului de stat, bugetelor locale, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor speciale extrabugetare de către persoanele fizice și juridice române și străine.

§3. Latura subiectivă a infracțiunii de evaziune fiscală

Infracțiunea de evaziune fiscală se săvârșesc cu intenție directă și uneori indirectă. Faptele care nu sunt săvârșite în astfel de condiții încât potrivit legii să constituie infracțiuni reglementate de lege pot atrage **răspunderea contravențională.**

§4. Latura obiectivă a infracțiunii de evaziune fiscală

Latura obiectivă este constituită din **acțiuni și inacțiuni** privind:

– refuzul de a prezenta organelor de control prevăzute de lege documentele justificative și actele de evidență contabilă necesare pentru stabilirea obligațiilor față de stat;

– întocmirea incompletă sau necorespunzătoare de documente primare sau de evidenţe contabile, ori acceptarea unor astfel de documente cu scopul de a împiedica verificările financiar-contabile pentru identificarea cazurilor de evaziune;

– sustragerea de la plata impozitelor, taxelor şi contribuţiilor datorate statului, prin neînregistrarea unor activităţi pentru care legea prevede obligaţia înregistrării;

– sustragerea de la plata obligaţiunilor fiscale, în întregime sau în parte, prin nedeclararea veniturilor impozabile, ascunderea obiectului sau a sursei impozabile sau taxabile sau efectuarea oricăror alte operaţiuni în acest scop;

– neevidenţierea prin acte contabile sau alte documente legale, în întregime sau în parte, a veniturilor realizate ori de a înregistra cheltuieli care nu au la bază operaţiuni reale, dacă au avut ca urmare neplata ori diminuarea impozitului;

– organizarea sau conducerea unei evidenţe contabile duble, de către conducătorul unităţii sau alte persoane cu atribuţii financiar-contabile, ori alterarea memoriilor aparatelor de taxat, de marcaj, sau a altor mijloace de stocare a informaţiilor, în scopul diminuării veniturilor supuse impozitelor;

– declararea fictivă făcută de contribuabili sau împuterniciţii acestora cu privire la sediul unei asociaţii comerciale sau la schimbarea acesteia, fără îndeplinirea obligaţiilor prevăzute de lege.

Urmarea unor asemenea acte sau fapte o constituie neplata sumelor datorate statului. În vederea sancţionării autorului, este necesară existenţa raportului de cauzalitate între acţiunea sau inacţiunea din latura obiectivă şi urmările acesteia.

Obligaţiile fiscale faţă de stat trebuie respectate cu rigurozitate, iar pentru realizarea acestui deziderat se impune ca volumul veniturilor şi cheltuielilor să fie stabilit pe baza unor evidenţe conduse cu respectarea prevederilor legale.

Sunt incriminate ca infracţiuni şi:

- fapte care au drept scop ascunderea materiei impozabile şi deci alterarea masei impozabile supusă impozitelor şi taxelor. Astfel, constituie infracţiuni de evaziune fiscală următoarele fapte:

– ascunderea bunului ori a sursei impozabile sau taxabile;

– omisiunea, în tot sau în parte, a evidenţierii, în actele contabile ori în alte documente legale, a operaţiunilor comerciale efectuate sau a veniturilor realizate;

– evidenţierea, în actele contabile sau în alte documente legale, a cheltuielilor care nu au la bază operaţiuni reale ori evidenţierea altor operaţiuni fictive;

- fapte de natură a altera datoria fiscală prin neîndeplinirea ori îndeplinirea defectuoasă a unor obligaţii de disciplină financiar-contabilă. Astfel, sunt infracţiuni:

– alterarea, distrugerea sau ascunderea de acte contabile, memorii ale aparatelor de taxat ori de marcat electronice fiscale sau de alte mijloace de stocare a datelor;

– executarea de evidenţe contabile duble, folosindu-se înscrisuri sau alte mijloace de stocare a datelor;

– fapta contribuabilului care, cu intenţie, nu reface documentele de evidenţă contabilă distruse, în termenul înscris în documentele de control, deşi acesta putea să o facă.

- fapte săvârşite de contribuabili în legătură cu atribuţiile de control fiscal ale organelor competente şi realizarea creanţelor fiscale, în scopul împiedicării

cunoașterii de către organul fiscal a realităților fiscale și împiedicarea recuperării sumelor datorate bugetului consolidat, cum ar fi:

– refuzul nejustificat al unei persoane de a prezenta organelor competente, după ce a fost somată de 3 ori, documentele legale și bunurile din patrimoniu, în scopul împiedicării verificărilor financiare, fiscale sau vamale;

– împiedicarea, sub orice formă, a organelor competente de a intra, în condițiile prevăzute de lege, în sedii, incinte ori pe terenuri, cu scopul efectuării verificărilor financiare, fiscale sau vamale;

– sustragerea de la efectuarea verificărilor financiare, fiscale sau vamale, prin nedeclararea, declararea fictivă ori declararea inexactă cu privire la sediile principale sau secundare ale persoanelor verificate;

– substituirea, degradarea sau înstrăinarea de către debitor ori de către terțe persoane a bunurilor sechestrate în conformitate cu prevederile Codului de procedură fiscală și ale Codului de procedură penală.

- Fapte săvârșite de contribuabili în legătură cu **plata drepturilor bugetare în cazul impozitelor cu reținere la sursă.**

- Fapte săvârșite cu intenție directă de contribuabili prin care **se diminuează sarcina fiscală datorată bugetului consolidat,** dar în același timp se obțin și venituri necuvenite pe seama bugetului de stat.

- stabilirea cu rea-credință de către contribuabil a impozitelor, taxelor sau contribuțiilor, având ca rezultat obținerea, fără drept, a unor sume de bani cu titlu de rambursări sau restituiri de la bugetul general consolidat ori compensări datorate bugetului general consolidat.

Categorii de fapte considerate contravenții în sistemul reglementarilor financiar-fiscale

Delimitarea contravențiilor de infracțiunile de evaziune fiscală este la latitudinea fiecărui stat membru al UE. Totuși, pornind de la criteriul pericolului social, mai grav în ipoteza infracțiunii față de situația în care este pedepsită o contravenție, sunt prevăzute în general ca fiind contravenții următoarele categorii de fapte ilicite:

– deținerea, cu orice titlu, de bunuri materiale, titluri de valoare, numerar și alte drepturi și obligații, precum și efectuarea de operațiuni economice, fără să fie înregistrate în contabilitate;

– nerespectarea reglementărilor legale cu privire la:

a) utilizarea și ținerea registrelor de contabilitate;

b) întocmirea și utilizarea documentelor justificative și contabile pentru toate operațiunile efectuate, înregistrarea în contabilitate a acestora în perioada la care se referă, păstrarea și arhivarea acestora, precum și reconstituirea documentelor pierdute, sustrase sau distruse;

c) efectuarea inventarierii;

d) întocmirea și auditarea situațiilor financiare anuale;

e) întocmirea și depunerea situațiilor financiare periodice;

f) nedepunerea declarației din care să rezulte că persoanele prevăzute la art. 1 din lege nu au desfășurat activitate;

g) publicarea situațiilor financiare anuale, potrivit legii.

– prezentarea de situații financiare care conțin date eronate sau necorelate, inclusiv cu privire la identificarea persoanei raportoare.

Efectuarea cu ştiinţă de înregistrări inexacte, precum şi omisiunea cu ştiinţă a înregistrărilor în contabilitate, având drept consecinţă denaturarea veniturilor, cheltuielilor, rezultatelor financiare, precum şi a elementelor de activ şi de pasiv ce se reflectă în bilanţ, constituie o faptă penală care poate fi incriminată atât ca evaziune fiscală, dar şi să intre sub incidenţa reglementării **infracţiunii de fals intelectual**.

Sunt considerate contravenţii următoarele fapte ce încalcă legislaţia financiar-fiscală:

– nerespectarea obiectului de activitate, a sediului şi a condiţiilor de desfăşurare a activităţii, menţionate în autorizaţia de funcţionare sau în actele de înfiinţare ale persoanei juridice;

– neţinerea de către contribuabil, potrivit dispoziţiilor legale, a evidenţelor referitoare la veniturile realizate şi la impozitele şi taxele datorate sau înscrierea în acestea a unor date incomplete sau eronate şi neînregistrarea imprimatelor specifice la organele fiscale teritoriale;

– eliberarea de acte sau prestarea de servicii care, potrivit dispoziţiilor legale, este supusă taxelor de timbru sau taxelor locale, fără ca acestea să fi fost în prealabil achitate, precum şi admiterea de timbre care nu îndeplinesc condiţiile de valabilitate;

– neînscrierea de către angajaţii unităţii prestatoare de servicii taxabile, în documentele justificative de plată a taxelor de timbru şi a menţiunii de anexare a acestora la actul taxabil;

– afişajul sau folosirea mijloacelor de publicitate şi reclamă, ocuparea locurilor publice pentru care se datorează taxe, fără plata impozitelor şi taxelor legale;

– neefectuarea comunicării de către terţii popriţi dacă datorează vreo sumă de bani debitorilor, nereţinerea şi nevărsarea sumelor poprite în contul bugetului;

– neînregistrarea potrivit prevederilor legale, a documentelor de înfiinţare şi funcţionare la organele fiscale competente.

Secţiunea a 8-a. Efectele evaziunii fiscale

Impozitele sunt, prin natura lor, legale, fiind o sarcină contributivă normală pe care cetăţeanul o suportă faţă de stat, în vederea îndestulării nevoilor reclamate de existenţa statului şi pentru realizarea condiţiilor de dezvoltare a societăţii.

În baza Declaraţiei drepturilor omului şi cetăţeanului din 1789, **sarcinile generale ale statului** ar fi: administraţia generală, educaţia naţională, ocrotirea sănătăţii, asigurarea căilor de comunicaţii, apărarea naţională şi poliţia şi acordarea diferitelor avantaje sociale pentru cei defavorizaţi.

Impozitele constituie o formă de prelevare a unei părţi din venitul sau din averea persoanelor fizice sau juridice, la dispoziţia statului, pentru acoperirea cheltuielilor sale. Această prelevare se face în mod silit, fără contraprestaţie şi cu titlu nerambursabil.

În **literatura de specialitate** există şi alte **definiţii date impozitului**. Astfel, Alvin Hansen consideră că „impozitele sunt preţuri stabilite prin constrângere pentru servicii guvernamentale".

Economistul german Fritz Karl Mann precizează că „cetăţeanul capătă dreptul de a pretinde pentru suma totală a impozitelor plătite un bun cumulativ din partea societăţii, care este format dintr-o complexitate extrem de variată de servicii publice.

Dar cetățeanul care plătește impozite nu beneficiază în mod efectiv de toate serviciile publice pe care le prestează statul, ci este liber să beneficieze de cele care îi convin, în funcție de obiceiurile, capriciile și fanteziile sale".

Curtea Supremă din SUA, în motivarea unei decizii dată într-o cauză fiscală, statuează: „puterea de a impune, indispensabilă pentru existența oricărui guvern civilizat, se exercită în baza presupunerii unui echivalent restituit contribuabilului în ceea ce privește protecția persoanei și a proprietății sale, în crearea și menținerea unor avantaje publice de care el profită".

Impozitele și taxele îndeplinesc o multitudine de **funcții,** începând cu funcția de bază a alimentării bugetului de stat și terminând cu funcțiile sociale și chiar politice pe care, uneori, le îndeplinesc cu prioritate. Astfel, analizând funcțiile impozitelor și taxelor, cât și fenomenul de evaziune fiscală se poate constata că acest fenomen de evaziune/fraudă fiscală provoacă mai multe **tipuri de efecte,** și anume:

– efecte asupra formării veniturilor statului;
– efecte economice;
– efecte sociale;
– efecte politice.

§1. Efectele fenomenului de evaziune fiscală asupra formării veniturilor statului

Literatura de specialitate se referă de multe ori la obiectivele pe care statul urmărește să le realizeze prin încasarea de impozite și taxe și prin politica financiară pe care o promovează. Acestea ar fi realizarea bunăstării, a securității și a justiției sociale. Referindu-se la repartiția sarcinilor pe indivizi, Maurice Duverger ajunge la concluzia că, deși în aparență cetățenii cei mai săraci par să primească mai mult decât dau statului (ei fiind beneficiarii unor subvenții, ajutoare, alocații) totuși, în realitate, situația este adesea inversă.

Efectele evaziunii fiscale asupra formării veniturilor statului sunt multiple, dacă sunt privite dincolo de consecința imediată și evidentă a acesteia (diminuarea veniturilor statului), din punctul de vedere al impactului pe care acestea (veniturile statului) îl au asupra modului în care orice stat democratic își îndeplinește funcțiile.

Existența fenomenului de evaziune fiscală duce în mod direct și obligatoriu la diminuarea volumului veniturilor statului. Această diminuare a veniturilor statului determină automat un buget de stat mai mic care nu mai poate să acopere cererea de fonduri financiare necesare statului pentru îndeplinirea funcțiilor sale de bază.

În urma lipsei, uneori acute, de fonduri financiare, statul nu poate lua decât o singură măsură eficientă și cu efect imediat – creșterea cotelor de impunere la impozitele existente și chiar înființarea de noi impozite și taxe.

Această creștere a cotelor de impunere duce la creșterea presiunii fiscale, și așa cum am mai arătat pe parcursul acestei lucrări, o presiune fiscală în creștere are, pe lângă multe alte efecte, ca urmare firească, o creștere a rezistenței la impozitare, și deci o creștere a ponderii fenomenului de evaziune fiscală. În continuare, existența unui fenomen de evaziune fiscală crescută determină o diminuare și mai accentuată a

volumului veniturilor statului, iar ciclul descris mai sus se poate relua cu o amploare şi mai mare.

Astfel, se produce un cerc vicios din care se poate ieşi doar dacă se reduce semnificativ fenomenul evaziunii fiscale şi, implicit, se reduce substanţial volumul de venituri ce se sustrag de la bugetul de stat.

Mecanismul care poate înlătura acest şir de evenimente şi fenomene economice de nedorit se bazează pe reducerea substanţială a ponderii fenomenului de evaziune fiscală care poate produce un mecanism invers celui descris în paragrafele anterioare.

Astfel, o reducere substanţială a evaziunii fiscale determină în mod imediat o creştere a volumului veniturilor statului în condiţiile aceluiaşi nivel de impozitare şi aceleiaşi politici fiscale. Având la dispoziţie un buget mai mare, statul dispune de fondurile băneşti necesare pentru îndeplinirea în condiţiuni bune a funcţiilor sale principale, astfel încât se reduce nevoia suplimentară de venituri la bugetul de stat.

În acest moment, în care nevoia de bani a statului este satisfăcută, iar fondurile băneşti sunt sigure şi venite la timp pentru a fi folosite după scopurile propuse, din anumite motive economice, sociale, sau chiar politice, este posibil a se lua măsura reducerii cotelor de impunere. Această scădere a presiunii fiscale (relaxarea fiscală) poate fi luată numai dacă o atare posibilitate este permisă (adică dacă nu există nevoi de venituri suplimentare la bugetul de stat iar printr-o mai bună administrare a banului public s-ar putea crea fonduri băneşti disponibile sau chiar există un excedent), mai ales în condiţiile în care într-o economie ce se află în tranziţie şi care are nevoie de investiţii majore de capital cu precădere în sectorul de producţie, presiunea fiscală la care sunt supuşi contribuabilii este destul de crescută.

Se poate observa deci că fenomenul de evaziune fiscală **influenţează în mod negativ** volumul veniturilor statului prin două **mecanisme:**

– unul direct, prin care faptele de evaziune/fraudă fiscală privează în mod direct bugetul de stat de o parte a veniturilor ce i se cuvin conform legislaţiei în vigoare prin neplata obligaţiilor fiscale;

– un altul indirect, prin determinarea administraţiei publice centrale de a majora cotele de impozitare şi, implicit, de a mări presiunea fiscală, rezistenţa la impozite şi ponderea fenomenului de evaziune fiscală în cadrul procesului de formare a veniturilor statului, de unde rezultă un volum mai scăzut al veniturilor statului.

De asemenea, necolectarea şi nevărsarea la timp (în termenul stabilit de lege) a sumelor ce se cuvin bugetului de stat afectează în mod negativ execuţia bugetară. Datorită sistemului prin care se stabileşte nivelul veniturilor bugetare şi cheltuielile necesare îndeplinirii funcţiilor statului este foarte important ca nivelul volumului veniturilor la bugetul de stat într-un anumit an financiar să fie stabilit cât mai corect.

Împrumuturile menite să finanţeze, respectiv să refinanţeze deficitele bugetului de stat pot fi contractate din interiorul statului prin **emisiunea de titluri de stat** care sunt purtătoare de anumite dobânzi (care de obicei sunt ridicate) sau din exteriorul statului prin **contractarea de credite externe.** Contractarea de credite externe în numele şi în contul statului se exercită de către guvern, iar creditele interne şi creditele externe sunt purtătoare de dobânzi, dobânzi ce vor fi suportate, la termenul de scadenţă, tot din bugetul de stat. Aceste dezechilibre la nivelul bugetului de stat ce sunt amplificate şi, uneori, chiar generate de existenţa şi amploarea crescândă a

fenomenului de evaziune fiscală, determină, în mod obligatoriu, o îndeplinire incorectă a funcțiilor statului. În condițiile unei economii de piață, aflată încă în tranziție și fără baze economice solide, îndeplinirea incorectă și incompletă a funcțiilor sale de către stat determină efecte negative foarte grave la nivel economic, social și chiar politic.

§2. Efectele economice ale fenomenului de evaziune fiscală

Pentru îndeplinirea rolului și funcțiilor statelor cu o economie de piață, **structura bugetară** împlinește o serie de **funcții importante**. În primul rând bugetul de stat este un **mijloc de asigurare a echilibrului general economic**.

În statele cu economie de piață activitatea economică se desfășoară fără o dirijare riguroasă de la centru. Planurile adoptate au un caracter pur orientativ, ele nefiind obligatorii pentru agenții economici. De la interpretarea juridică a bugetului de stat s-a trecut la evidențierea rolului bugetului de stat în viața economică, la necesitatea înlocuirii bugetului economiei naționale prin funcția economică a acestuia. Bugetul economiei naționale este un fundament al măsurilor de reglare a proceselor economice, de intervenție a statului în viața economică. Pentru justificarea funcției bugetare ca mijloc de asigurare a echilibrului economic general s-au lansat o serie de teorii cum ar fi: teoria bugetului economiei naționale, teoria echilibrului general, teoria echilibrării ciclice a bugetului de stat etc.

În al doilea rând, bugetul de stat este un **mijloc de corectare a conjuncturii economice**. În ultima perioadă, mai multe țări occidentale au promovat o politică economică orientată spre corectarea conjuncturii economice cu ajutorul bugetului de stat. Măsurile adoptate sunt diferite de la o țară la alta: astfel, unele țări au acordat prioritate luptei împotriva șomajului, altele menținerii stabilității prețurilor etc. Pentru realizarea acestor măsuri, unele state au recurs la măsuri bugetare cu efecte inflaționiste (majorarea cheltuielilor publice), pentru stimularea investițiilor și, implicit, pentru crearea de noi locuri de muncă, în timp ce altele au mers pe calea reducerii impozitelor, precum și alte căi cu efecte deflaționiste.

Astfel, pentru a-și putea îndeplini aceste funcții, bugetul de stat are nevoie de un volum crescut al venitului, și mai ales de un venit sigur. În cazul în care, dintr-un motiv sau altul, venitul estimat și după care se fac toate calculele în cadrul Legii bugetului nu se transpune în realitate iar venitul real al bugetului este cu mult mai mic, bugetul de stat nu mai are forța financiară necesară îndeplinirii scopurilor propuse.

Privite din punctul de vedere al contribuabilului (în special agent economic) și al funcției de asigurare a echilibrului general economic și de sprijinire a dezvoltării economiei într-o direcție prestabilită, **efectele fenomenului de evaziune fiscală**, care într-o primă etapă diminuează considerabil volumul veniturilor bugetului de stat și, implicit, îi diminuează acestuia forța financiară de care are nevoie, pot fi împărțite în două **categorii:**

– efectele asupra contribuabililor ce își respectă obligațiile fiscale;

– efectele asupra contribuabililor ce nu își respectă obligațiile fiscale.

Astfel, în condițiile unei presiuni fiscale ridicate, a unor cote de impozitare crescute există o mare diferență, pe plan economic, între contribuabilii ce își respectă

obligaţiile fiscale şi cei care nu fac acest lucru. S-a constatat că la acelaşi procent din produsul intern brut, sarcina fiscală este cu atât mai greu de suportat cu cât este mai scăzut produsul intern brut ce revine în medie pe un locuitor. Spre exemplu, o sarcină fiscală egală cu 30% din produsul intern brut este mai uşor de suportat în ţările cu produsul intern brut de peste 2.500 de dolari pe locuitor decât în cele cu până la 500 de dolari.

Ca o consecinţă directă a sporirii fiscalităţii, apare diminuarea corespunzătoare a veniturilor care rămân la dispoziţia persoanelor fizice şi juridice pentru consum personal şi acumulare. După plata impozitelor, veniturile celor care prestează o activitate impozabilă coboară sub nivelul necesar reproducerii forţei de muncă. O serie de economişti contemporani susţin că impozitele excesive ar exercita o influenţă negativă asupra economiei naţionale, deoarece ar submina iniţiativa şi stimulentul întreprinzătorilor şi ar împiedica creşterea producţiei. Impozitele crescute ar fi neechitabile deoarece ele ar lipsi pe întreprinzători de recompensa cuvenită pentru abstinenţa de a consuma profitul şi capitalul.

Contribuabilii care varsă la bugetul de stat o mare parte a veniturilor lor sub forma impozitelor şi taxelor sunt lipsiţi de aceste mijloace financiare şi, de cele mai multe ori, întâmpină mari dificultăţi în a-şi continua activitatea în bune condiţii.

În plus, prin programele de subvenţionare şi sprijinire de către stat a unor categorii defavorizate de contribuabili, statul ar trebui să acorde un „ajutor" financiar real. În condiţiile în care, din pricina ponderii crescute a fenomenului de evaziune fiscală bugetul de stat este diminuat considerabil, statul nu mai poate îndeplini aceste programe, iar respectivii contribuabili nu primesc subvenţiile, sau le primesc într-o cotă mult redusă faţă de nevoile lor reale sau nu le primesc la timp pentru a fi eficiente din punct de vedere economic. Acest lucru este cu atât mai grav cu cât acei contribuabili care ar trebui să primească temporar sprijinul financiar al statului sunt agenţi economici de importanţă naţională şi, mai ales, agenţi economici care au o reală nevoie de aceste subvenţii. Lipsa acestor subvenţii antrenează o dereglare gravă sau chiar încetarea activităţii acestor agenţi economici, situaţie în care se produc grave dezechilibre în ansamblul economiei naţionale.

Pe de altă parte, existenţa unui volum mic de venituri fiscale ce ajung la bugetul de stat determină menţinerea unor cote de impozitare mari sau chiar creşterea unora dintre ele. Deci acest risc fiscal mare se suprapune peste celelalte riscuri pe care un agent economic trebuie să şi le asume în cadrul desfăşurării activităţii sale. În condiţiile în care un agent economic îşi măreşte volumul investiţiilor în producţie şi al operaţiunilor ce sunt purtătoare de creanţe fiscale, sarcina fiscală creşte proporţional şi deci va creşte şi riscul fiscal. În general, agenţii economici caută să reducă prin orice mijloace acest risc fiscal.

De aici rezultă că pentru a nu inhiba tendinţa de a se face investiţii productive mari şi riscante apare necesitatea reducerii sarcinii fiscale, dacă nu chiar a scutirii profitului întreprinderii de impozitul pe venit. Dacă acest lucru nu se întâmplă, atunci una dintre metodele de micşorare a presiunii fiscale şi a riscului fiscal o reprezintă sustragerea unei părţi însemnate a materiei impozabile de la impunere. Aşa cum am mai arătat, ponderea crescută a fenomenului de evaziune fiscală provoacă o scădere a veniturilor statului şi poate determina o creştere a cotelor de impozitare. În condiţiile

în care contribuabilii cinstiți au de plătit o cotă și mai mare din venitul lor sub formă de impozite și taxe și, de asemenea, nu optează pentru evaziune fiscală ca metodă de reducere a presiunii fiscale la care sunt supuși, activitatea lor economică se va desfășura din ce în ce mai greu. Prin urmare, profiturile pe care acest agent economic le va obține vor fi și mai mici, iar în consecință, la o menținere a cotelor de impozitare, veniturile pe care acest agent economic le va vărsa la bugetul de stat vor fi mai mici. Astfel, forța economică a contribuabililor cinstiți va scădea. Acest fenomen este cu atât mai grav cu cât afectează în mod real și drastic economia națională și nu există niciun mijloc legal prin care această contribuție la veniturile statului să poată fi mărită.

Impozitul reprezintă una din sursele importante de constituire a fondului bugetului și, în același timp, o pârghie financiară prin care statul are posibilitatea să stimuleze dezvoltarea și desfășurarea activității economice. Prin structura sa, prin modul de determinare și percepere, impozitul constituie un instrument important de care dispune statul pentru orientarea și **modelarea comportamentului investițional.**

Această modelare a comportamentului investițional are un rol foarte important în cadrul dezvoltării economiei naționale într-o anumită direcție care să-i asigure o eficiență cât mai mare. Pentru ca această orientare a comportamentului economic să se facă în termeni reali, iar eficiența sa să fie acceptabilă, bugetul de stat trebuie să aibă o forță financiară considerabilă pentru că nu de puține ori metodele de modelare a comportamentului investițional implică, în mod automat, o reducere a aportului unor agenți economici la formarea veniturilor statului.

Astfel, unele dispoziții fiscale (reduceri, scutiri de impozite) au scopul să incite și să orienteze agenții economici în direcția ocupării forței de muncă, fiind subordonate politicii de reducere a șomajului.

Specialiștii atrag însă atenția asupra unor **limite ale utilizării impozitului în scopuri economice,** și anume:

– pericolul ca amploarea prelevărilor obligatorii să paralizeze inițiativele;

– riscul, în unele cazuri, afectării competitivității internaționale a întreprinderilor;

– complicarea controlului și favorizarea formelor de fraudă sau evaziune fiscală.

Spre exemplu, ordonanța prin care Guvernul României a decis majorarea accizelor la băuturile și țigările din import la 300% poate fi justificată, fără îndoială, de scăderea încasărilor la bugetul de stat, dar evaziunea fiscală apreciată la peste 200 miliarde lei rezultată aproape în totalitate din contrabanda cu țigări și alcool nu va putea fi suplinită prin taxarea exagerată a puținilor clienți ai vămilor ce importă legal marfă, ci cel mult noile cote de accize vor îndemna și alți comercianți să intre în rândul evazioniștilor atunci când vor constata că băuturile și țigările trecute prin vamă nu au un preț competitiv. Așa cum pentru finanțarea deficitului bugetar statul trebuie să contracteze împrumuturi interne și externe purtătoare de dobânzi foarte mari, tot așa agenții economici trebuie să contracteze anumite credite pentru a-și putea finanța operațiunile în condițiile în care veniturile rămase în urma vărsării datoriilor la bugetul de stat sunt mult prea mici pentru a putea susține continuarea activității în condiții bune. Aceste credite purtătoare de dobânzi foarte mari sunt în permanență o piedică serioasă în calea dezvoltării și extinderii activității agentului economic ce a contractat creditul.

Evaziunea fiscală are, de asemenea, **efecte economice şi asupra contribuabililor care nu îşi respectă obligaţiile fiscale**. Neplata creanţelor bugetare determină obţinerea unui venit crescut pentru respectivul agent economic, venit care rămâne la dispoziţia contribuabilului. Acest venit, însă nu poate să urmeze cursul firesc în cadrul ciclului economic deoarece, pentru a nu fi descoperită fapta de evaziune fiscală, acesta trebuie să fie ascuns. Astfel, în aparenţă agentul economic are o eficienţă crescută, produce venituri mulţumitoare, dar din punct de vedere economic aceste venituri nu au niciun fel de valoare neputând fi folosite în procesul economic licit. Aceste venituri nedeclarate vor merge, fără nicio excepţie, fie în anumite conturi bancare camuflate în ţară sau în străinătate, fie vor pătrunde în economia subterană contribuind la dezvoltarea acesteia. Dezvoltarea economiei subterane implică, în mod obligatoriu, o mărire a ponderii fenomenului de evaziune fiscală.

Astfel, se poate produce un mecanism prin care evaziunea fiscală întreţine evaziunea fiscală.

§3. Efectele sociale ale fenomenului de evaziune fiscală

Un sistem fiscal este întotdeauna un compromis între necesitatea de intrare de venituri şi grija pentru echitate socială, pentru proporţionalitatea plăţilor în funcţie de capacitatea fiecărui contribuabil.

Sustragerea de la plata impozitelor constituie o faptă gravă, întrucât în lipsa fondurilor constituite ca venituri ale bugetului, statul nu-şi poate îndeplini sarcinile ce-i revin. Pe de altă parte, direct sau indirect, contribuabilul care a săvârşit evaziunea, mai devreme sau mai târziu, va avea şi el de suferit.

Într-o altă ordine de idei, bugetul de stat este considerat un instrument de realizare a unor obiective social-economice prin intermediul subvenţiilor şi al facilităţilor fiscale.

Subvenţiile se realizează atât pe calea cheltuielilor directe efectuate din resurse bugetare, cât şi pe calea renunţării statului la anumite venituri bugetare care i se cuvin conform legislaţiei în vigoare. Pot beneficia de subvenţii atât agenţii economici, cât şi anumite categorii sociale care se consideră defavorizate şi au nevoie de aceste „ajutoare" financiare.

Acordarea de facilităţi fiscale se referă la adoptarea unor măsuri menite să stimuleze anumite activităţi economice, să favorizeze acţiuni de interes general sau regional sau să avantajeze anumite categorii sociale. Aceste măsuri îmbracă forma unor avantaje fiscale – scutiri, reduceri şi amânări de impozite directe – pe care autoritatea publică le acordă atunci când urmăreşte realizarea unor programe guvernamentale sau locale.

În context european, primează regula instituită prin art. 87 din TCE conform căreia sunt interzise scutirile şi facilităţile fiscale. Scopul declarat al acestei reguli este protejarea mediului concurenţial. Este adevărat însă că, în contextul crizei financiare globale, intervenţia statului asupra mediului economic prin instrumente care ţin de scutiri şi facilităţi fiscale este nu doar oportună ci şi obligatorie. Ca urmare, Comisia europeană încuviinţează pentru solicitări scrise şi motivate ale statelor

membre, astfel de măsuri, însă întotdeauna se exercită un control minuțios al modului de acordare și gestionare a acestor ajutoare.

Acordarea acestor subvenții și scutiri de impozite se poate face doar dacă există fonduri suficiente la bugetul de stat pentru a se putea acorda aceste sume de bani sub formă de subvenții pentru anumite categorii sociale sau pentru a se putea renunța la unele surse de venit bugetar (acordarea scutirilor și reducerilor de impozite). În condițiile în care, datorită ponderii mari a fenomenului de evaziune fiscală (și nu numai – cauza principală a volumului atât de redus de venituri ce ajung la bugetul de stat fiind performanțele foarte scăzute ale economiei naționale) bugetul de stat se micșorează considerabil, aceste programe guvernamentale nu mai pot fi duse la bun sfârșit și, în consecință, acele categorii sociale care au nevoie de sprijinul financiar al statului și care ar trebui să îl primească se văd puse în situația de a nu mai beneficia de aceste fonduri financiare.

Acest lucru determină profunde **efecte sociale negative**, începând chiar cu diminuarea standardului de viață al acelor categorii sociale care sunt private de ajutorul statului și culminează cu acțiuni de protest ale sindicatelor mai mult sau mai puțin drastice.

Una dintre preocupările principale ale sistemului fiscal trebuie să fie grija pentru echitate socială. Această echitate socială este foarte importantă deoarece fiscalitatea și, în speță, impozitele și taxele îi lovesc pe contribuabili într-unul dintre cele mai mari interese ale lor: interesul bănesc. Din această cauză toți contribuabilii sunt foarte „sensibili" la orice neregulă sau la orice inechitate la care sunt supuși.

În condițiile unei presiuni fiscale crescute și, de asemenea, în condițiile în care însăși impozitele sunt privite de cele mai multe ori ca o inechitate sau chiar ca o ingerință majoră a autorității publice în viața particulară a diferiților contribuabili, observarea inechităților ce au legătură cu aplicarea legilor deopotrivă pentru toți face ca un număr din ce în ce mai mare de contribuabili să se sustragă, prin diverse modalități, de la plata obligațiilor fiscale.

Astfel, în condițiile în care un contribuabil cinstit vede în mod direct care sunt consecințele unor cote mari de impozitare asupra activităților sale economice și asupra veniturilor pe care le obține în final (după achitarea creanțelor bugetare), și, de asemenea, observând că situația economică a unui alt contribuabil este cu mult mai bună doar pentru că nu își plătește obligațiile față de bugetul de stat, iar autoritatea fiscală (și nu numai) nu este în măsură să îi sancționeze pe acești contribuabili și să recupereze creanțele bugetare, sau, dacă o face, acest lucru se întâmplă cu mare întârziere, atunci contribuabilul cinstit poate ajunge la concluzia că este mai „profitabil" din punct de vedere economic să aplice și el metoda evaziunii fiscale, chiar dacă la un moment dat ar fi obligat să plătească anumite penalizări de natură financiară.

Acest raționament este declanșat de profunda **inechitate** pe care o resimte contribuabilul cinstit față de un contribuabil evazionist, dar care „trăiește" mai bine. Această inechitate resimțită de contribuabilii persoane juridice poate fi determinată și de politica statului cu o economie precară de acordare de facilități fiscale pentru investitorii străini. În condițiile în care investitorii străini dispun de un mare volum de capital și de o experiență crescută în domeniul managementului economic în comparație cu investitorii români, aceștia (investitorii – agenți economici străini) au un avantaj mare în „competiția" cu investitorii autohtoni. Dacă la aceste avantaje pe

care le au agenţii economici străini care doresc să investească şi care sunt de natură pur economică, statul mai adaugă şi alte avantaje pentru investitorii străini, avantaje de natură financiară (facilităţi fiscale) atunci situaţia agenţilor economici autohtoni devine foarte dificilă. Inechitatea resimţită de agenţii economici este cu atât mai mare cu cât majoritatea statelor democratice dezvoltate au adoptat o politică economică şi fiscală prin care să îşi protejeze propriii agenţi economici. În general, într-o societate în care ponderea fenomenului de evaziune fiscală este mare şi se resimte în mod acut datorită nivelului de trai care este deja la un nivel scăzut, apar profunde sentimente de inechitate socială care, la rândul lor, pot determina multe alte efecte negative pentru societatea respectivă.

Astfel, unul dintre aceste efecte negative determinate de sentimentul de inechitate socială îl reprezintă scăderea drastică a încrederii contribuabililor în autoritatea publică şi în politica promovată de aceasta.

§4. Efectele politice ale fenomenului de evaziune fiscală

În condiţiile în care, aşa cum am mai arătat, fenomenul evaziunii fiscale este un factor important generator de inechitate socială şi de neîncredere a contribuabililor în puterile publice, acesta (fenomenul de evaziune fiscală) este, de asemenea, un factor generator de neîncredere în puterile politice ale perioadei actuale. Pe lângă mulţi alţi factori (sociali, economici, politici), fenomenul evaziunii fiscale determină o neîncredere accentuată a contribuabililor în puterile politice, mai ales în acele puteri politice care sunt responsabile de guvernarea respectivă. Cum majoritatea contribuabililor persoane fizice sunt cetăţeni cu drept de vot, iar contribuabilii persoane juridice reprezintă, în fond, tot persoane fizice cu drept de vot, atunci se poate deduce uşor că această nemulţumire ce priveşte activitatea şi politica formaţiunilor politice responsabile pentru guvernare se poate reflecta foarte uşor în rezultatul alegerilor.

Astfel, acest factor al nemulţumirilor cetăţenilor determinate de sentimentul inechităţii sociale şi economice (condiţii economice inegale pentru diferiţii agenţi economici) produse sau cel puţin amplificate de ponderea crescută a fenomenului de evaziune fiscală, pot avea o importanţă deosebit de crescută asupra evoluţiei sistemului politic, mai ales într-o ţară ca România, în care nivelul de trai şi puterea reală de cumpărare pe care o deţin cetăţenii sunt destul de reduse.

Cu toate că am prezentat efectele fenomenului de evaziune fiscală pe categorii (efecte economice, asupra bugetului de stat, sociale şi politice), aceste efecte se pot regăsi în acelaşi timp în toate aceste materii ce au fost tratate în acest capitol oarecum diferit, iar de cele mai multe ori un efect poate determina, la rândul său, alte efecte negative. De aici rezidă importanţa majoră a necesităţii stopării fenomenului de evaziune fiscală, sau cel puţin al diminuării substanţiale, tocmai pentru a înlătura acest lanţ de efecte negative.

Ca o concluzie, trebuie menţionat faptul că impozitul este o prelevare exclusiv pecuniară impusă de stat asupra persoanelor fizice sau juridice, având ca obiect acoperirea tuturor cheltuielilor publice. Plecând de la funcţiile pe care le îndeplineşte (sursă de venituri bugetare, mijloc de redistribuire a veniturilor persoanelor fizice şi juridice, instrument de încurajare sau descurajare a unor activităţi, ramuri de

activitate) putem concluziona că eliberarea de povara fiscalității reprezintă un bun mijloc de redresare a economiei. Reducerea cotelor fiscalității ar asigura ritmicitatea plăților datorate bugetului de stat. Acesta este de altfel sensul reformelor fiscale în SUA, Canada și din statele cu economii dezvoltate ale Uniunii Europene.

Pe de altă parte, impozitele alimentează bugetule publice, iar din aceste bugete sunt alocate sumele pentru cheltuieli publice, ori în prezența unui buget sărac, și cheltuielile publice vor fi periclitate.

Secțiunea a 9-a. Combaterea evaziunii fiscale

Pentru a putea studia și stabili cele mai bune și mai eficiente măsuri de combatere a evaziunii fiscale trebuie, în primul rând, să cunoaștem cauzele, etiologia acestui fenomen, care, după cum demonstrează și această lucrare, este unul foarte complex, mai ales dacă se avem în vedere toate implicațiile economice, sociale, financiare și morale pe care le impune existența faptelor de sustragere de la plata obligațiilor fiscale legale.

Eficacitatea procesului de stopare a fenomenului de evaziune (fraudă) fiscală constă îndeosebi în capacitatea de a înlătura tocmai cauzele ce produc sau pot favoriza faptele ce contravin legilor fiscale, știut fiind că doar înlăturarea efectelor nu este și nici nu poate fi la fel de eficientă ca eradicarea cauzelor. Pe de altă parte, dacă ne limităm doar la a înlătura efectele acestui fenomen ne vom lovi, invariabil, de limitele umane și practice ce vor apărea în procesul de lichidare a creanțelor bugetare. Efortul și costurile întreprinderii de a aduna la buget sumele datorate și care nu au fost plătite de către contribuabilii evazioniști sunt mari și, uneori, urmarea unor situații reale și obiective (insolvabilitatea contribuabilului), nici chiar ele nu sunt acoperite de sumele recuperate la bugetul statului de la evazionist.

De aici rezultă în mod clar importanța cunoașterii cauzelor fenomenului de evaziune fiscală, a mecanismului de transpunere în realitate și, nu în ultimul rând, a factorilor psihologici, morali și de oricare altă natură ce îl determină pe contribuabilul cinstit până la un moment dat să recurgă la acte de sustragere de la îndeplinirea obligațiilor fiscale legale.

Așa cum am mai spus, cauzele evaziunii fiscale sunt multiple. Trebuie amintită, în primul rând, **excesivitatea sarcinilor fiscale**, mai cu seamă pentru unele categorii de contribuabili, excesivitate care are însă drept factori favorizatori tocmai amploarea pe care o are evaziunea fiscală.

În practica internațională, eficiența unui sistem fiscal nu se măsoară atât prin importanța venitului fiscal, cât prin gradul de consimțire la impozit care este invers proporțional cu gradul de rezistență la impozite, deci cu evaziunea fiscală.

În al doilea rând, trebuie menționată insuficiența educației cetățenești și educației fiscale a contribuabililor, precum și excesul de zel al organelor fiscale predispuse uneori la exagerări[1].

[1] *D.D. Șaguna, M.E. Tutungiu*, op. cit, p. 58.

Una din cauzele majore ale amplificării fenomenului de evaziune fiscală o reprezintă sistemul legislativ fiscal care, pe lângă faptul că este incomplet, prezintă mari lacune, imprecizii şi chiar ambiguităţi, ceea ce face ca eventualul contribuabil evazionist să aibă un spaţiu larg de manevră în încercarea sa de sustragere de la plata obligaţiilor fiscale legale.

O altă cauză a evaziunii fiscale o reprezintă considerentele de ordin subiectiv, psihologia contribuabilului şi insuficienţa educaţiei fiscale. Trebuie, de asemenea, avut în vedere faptul că lipsa unui control bine organizat care să dispună de personal priceput şi corect poate conduce la forme de mare amploare ale evaziunii fiscale.

În fine, dar nu în ultimul rând, trebuie observat că una din cauzele importante ale evaziunii o reprezintă lipsa unei reglementări clare, precise şi unitare care să îngrădească acest fenomen şi să îl interzică.

Cunoaşterea cauzelor şi condiţiilor favorizante ale evaziunii fiscale creează posibilitatea luării de măsuri pertinente, rapide şi eficiente de înlăturare sau cel puţin limitare a acestui fenomen nedorit.

Putem identifica trei **direcţii strategice pentru combaterea evaziunii fiscale,** astfel:

1. adaptarea legislaţiei fiscale la cerinţele unui sistem fiscal modern, având ca scop realizarea unor proceduri unice în materie de control şi încasare, ameliorarea clarităţii legislaţiei fiscale, precum şi eliminarea imperfecţiunilor şi golurilor legislative în materie fiscală.

2. întărirea controlului fiscal şi a urmăririi plăţii impozitelor, având ca scop detectarea şi luarea măsurilor corespunzătoare împotriva celor care nu respectă obligaţiile fiscale. Măsurile privesc întărirea controlului fiscal prin elaborarea unor criterii de selectare şi programare a controlului fiscal şi controlarea cu prioritate a marilor contribuabili, creşterea calităţii controlului printr-o formare solidă a inspectorilor într-un cadru organizat, prin înfiinţarea unei „şcoli financiare" în subordinea Ministerului Finanţelor, asigurarea stabilităţii personalului printr-o motivare financiară corespunzătoare;

3. cea de-a treia direcţie strategică, dezvoltarea serviciilor de informare şi asistenţă pentru contribuabili care are ca scop ameliorarea gradului de conformare voluntară, prin acordarea de servicii şi informaţii prompte şi de calitate, întărirea contactului cu contribuabilii.

Secţiunea a 10-a. Fenomenul de evaziune fiscală în legislaţia internaţională

În timpul ultimei decade, a existat o tendinţă crescătoare a puterilor legislative şi a agenţiilor şi organizaţiilor interguvernamentale de a se concentra asupra fenomenului de evaziune şi fraudă fiscală internaţională. Acest subiect are o importanţă crescută ca rezultat direct al climatului de recesiune economică, care a determinat creşterea tendinţei unei părţi a contribuabililor de a-şi reduce contribuţiile băneşti ca sursă a noii finanţe.

În acelaşi timp, pentru alte motive, guvernele au continuat să recupereze impozitele şi taxele pierdute (*missing tax)* prin lupta împotriva fraudei fiscale, prin evitarea creşterii poverilor fiscale (*tax burdens*) şi prin modificarea politicilor bugetare naţionale.

În cele mai apropiate şi mai largi relaţii ce se stabilesc între contribuabili în ceea ce priveşte limitele fiscalităţii şi importanţa crescută a tranzacţiilor ce depăşesc graniţele unui stat, atât taxele brute, cât şi cele nete au demonstrat în mod clar această tendinţă. Acest lucru este, probabil, rezultatul faptului că aceste tranzacţii cauzează mişcări de capital, acţiuni şi persoane în jurul limitelor fiscalităţii ce sunt facilitate de ascunderea faptului generator fiscal (*taxable events)* şi face mai dificilă strângerea de către autorităţile competente a sumelor datorate de contribuabili bugetelor de stat[1].

De asemenea, caracterul internaţional al tranzacţiilor poate determina uşor caracteristici particulare care, dacă nu sunt luate în considerare de către legiuitor, oferă oportunităţi pentru dezvoltarea evaziunii fiscale. Atât în ţările puternic industrializate, cât şi în ţările mai puţin dezvoltate, legislaţia fiscală a oferit în ultimii ani instrumente variate de a stopa evaziunea şi frauda fiscală internaţională. Această tendinţă a dus la ascuţirea conflictului dintre Fisc şi contribuabili, în contextul în care continua modificare şi înăsprire a legislaţiei fiscale a determinat contribuabilii să găsească procedee legale de reducere a sarcinii fiscale folosind scăpările, breşele existente în lege. În cadrul organizaţiilor internaţionale a existat tendinţa unei examinări atente a nonconformării fiscale, a formelor pe care le îmbracă şi tehnicilor, mijloacelor de contracarare a acesteia.

Astfel, creşterea concentrării instituţiilor EEC asupra evaziunii şi fraudei fiscale internaţionale a fost pentru prima dată exprimată în Rezoluţia Consiliului Europei din 10 februarie 1975 şi, implicit, prin adoptarea Directivei de asistenţă reciprocă între autorităţile fiscale ale statelor membre (1977).

În 1980 Comitetul Afacerilor Fiscale al OECD (*OECD Committee on Fiscal Affairs*) a publicat un raport – „Frauda fiscală şi evaziunea" (*Tax evasion and Avoidance*) prin care se evidenţiau activităţile care vor fi considerate, în statele membre, a cădea sub acoperirea noţiunilor de evaziune şi fraudă fiscală, şi măsurile legale şi administrative ce se vor lua împotriva evaziunii şi a fraudei fiscale. După munca valoroasă a Grupului *ad-hoc* de experţi în tratate fiscale între ţările dezvoltate şi cele în curs de dezvoltare (*Ad Hoc Group of Experts on Tax Treaties between Developed and Developing Countries*), Naţiunile Unite au recunoscut importanţa cooperării internaţionale pentru combaterea neconformării fiscale şi în 1980 solicită Grupului *ad-hoc* (redenumit „al experţilor în cooperarea internaţională în probleme fiscale") să urgenteze munca sa asupra evaziunii şi a fraudei fiscale.

În acelaşi an, Consiliul Europei a ţinut un colocviu pe tema evaziunii şi fraudei fiscale internaţionale bazat pe Rezoluţia adoptată de Adunarea Generală a CE. În 1982, Centrul Inter-American al Administratorilor Fiscali (*Inter-American Center of Tax Administrators-CIAT)* la a XVI-a Adunare generală s-a concentrat pe reducerea neconformării fiscale.

---

[1] *V. Uckmar,* Tax avoidance/Tax evasion. General report, „Studies on International Fiscal Law", Edited by International Fiscal Association, vol. LXVVIII, p. 17, alin. 0.2.

De asemenea, organizaţii nonguvernamentale au acordat o atenţie deosebită acestei chestiuni. „Evaziunea fiscală/Frauda fiscală" a fost subiectul cercetării desfăşurate de Asociaţia Internaţională a Barourilor (*International Bar Association*) la Congresele anuale din 1980 şi 1981. Un subiect similar (*Flight from Taxation în International Transaction*) a fost examinat în 1982 la al XI-lea Congres Internaţional de Drept Comparat (*The XI International Congress on Comparative Law*).

Subiectul evaziunii şi fraudei fiscale internaţionale a fost în atenţia Asociaţiei Internaţionale Fiscale (*International Fiscal Association*) de-a lungul anilor, dar numai incidental sau între anumite limite. Astfel, doar în 1971 şi 1975 a existat o examinare a problemei veniturilor şi cheltuielilor între corporaţii ce au relaţii economice unele cu altele, dar fără referiri la alte arii specifice ale tehnicilor folosite la comiterea evaziunii fiscale şi fără corelarea lor cu legislaţia împotriva abuzurilor *(antiabuse legislation).* Acest ultim aspect a fost, oricum, examinat în timpul Seminarului IFA „folosirea paradisurilor fiscale uz – abuz" de la Paris, 1980 (The 1980 IFA Paris Seminar „Recourse to Tax Havens – Use and Abuse").

Intenţia acestui capitol este de evidenţia o abordare variată a fenomenului de evaziune şi fraudă fiscală în diferite ţări, şi concentrează atât măsurile generale adoptate de puterile legislative, cât şi măsurile specifice folosite pentru a controla partea (faţa) internaţională a acestui fenomen.

Aspectele teoretice şi practice ale acestui subiect ce tratează evaziunea/frauda fiscală internaţională şi, de asemenea, semnificaţia mondială a acestuia, sunt examinate din punctul de vedere al majorităţii ţărilor ce fac parte din Asociaţia Fiscală Internaţională (International Fiscal Association – IFA): Argentina, Australia, Austria, Belgia, Brazilia, Canada, Danemarca, Finlanda, Franţa, Germania, Grecia, Hong-Kong, Indonezia, Israel, Italia, Japonia, Luxemburg, Mexic, Olanda, Noua Zeelandă, Norvegia, Portugalia, Spania, Suedia, Elveţia, Marea Britanie, U.S.A. etc.

În ciuda uniunii monetare, Europa rămâne încă un continent cu o structură eterogenă formată dintr-o mare varietate de state individuale cu parlamente proprii, şi mai ales cu tradiţii şi tipuri de cultură diferite. De aceea nu este surprinzător că fiecare ţară participantă la uniunea monetară şi-a format reguli proprii în ceea ce priveşte tranziţia de la moneda naţională la moneda unică europeană atât pentru persoanele fizice, cât şi pentru persoanele juridice, în ceea ce priveşte folosirea Euro, regulile de elaborare a declaraţiilor de impunere, plata datoriei fiscale, declaraţiile de asigurări sociale, cât şi plata pentru asigurările sociale sunt diferite şi, de asemenea, sunt diferite momentele din care acestea se vor face în mod obligatoriu folosind moneda unică europeană[1].

Aceste reguli oferă, oricum, condiţii diferite de la o ţară la alta şi reprezintă un factor decisiv pentru introducerea noii monede. De asemenea, această varietate de reguli de trecere de la moneda naţională la moneda unică europeană pot crea posibilităţi atractive pentru unele persoane fizice sau juridice de a aplica anumite metode cu scopul de a-şi reduce sarcina fiscală.

---

[1] The Changeover to the EURO, The Participanting Countries în Comparision 1999, AEG, Capital Services, Company, ERC Frankona, Euro-Office, Munchen, Germany.

Însă, odată cu definitivarea uniunii monetare europene aceste reguli diferite vor dispărea, şi odată cu ele o serie întreagă de diferenţe legislative şi economice care în prezent situează diferite companii (din state diferite) pe poziţii de „inegalitate", favorizând fenomenul de evaziune fiscală.

§1. Măsurarea neconformării fiscale (rezistenţei la impozite)

Studiile pe această temă au fost dezvoltate în numeroase ţări, atât de către autorităţile publice, cât şi de către organismele private, şi au încercat să măsoare mărimea totală şi creşterea economiei subterane (ascunse), precum şi pierderile înregistrate în urma neconformării fiscale.

Majoritatea ţărilor care au elaborat şi înaintat rapoarte către IFA au evidenţiat faptul că baza de impozitare (*taxable base*) şi pierderile de venituri cauzate de frauda fiscală şi de evaziune au o mărime semnificativă şi acest fenomen este în creştere de-a lungul anilor.

Poate că cele mai sigure date privesc importanţa fraudei fiscale descoperite. În Olanda, de exemplu, cercetările întreprinse în anii '70-'90 au relevat o sumă de 190 milioane dolari (1975) încasate din impozitul pe venitul personal.

În alte state, studiile au fost făcute pe mărimea fraudei fiscale raportată la mărimea produsului intern brut şi au avut ca rezultat cifre semnificative[1]: în Suedia, frauda fiscală a fost estimată la 3,8-5,5% din GNP; în Finlanda la 3% din impozitul anual pe venit; în U.S.A. la 10% din venitul din impozite potenţiale pe venit (90 miliarde dolari); în Canada la 10% din impozitele pe venit colectate (estimarea aparţine unor studii parţiale); în Belgia importanţa pierderilor de venituri a fost estimată la 100 miliarde BF la sfârşitul anului 1975 şi 200 miliarde BF în 1979; în Marea Britanie venitul pierdut prin neînţelegerea sau nedeclararea veniturilor a fost încadrat între 3,0 lire şi 3.3 miliarde lire pe an; Hong-Kong a raportat că din evaluarea făcută pentru anul fiscal 1982 a rezultat o cifră de 50,9 milioane dolari din venituri deduse şi 12,6 milioane dolari din impozite, taxe şi penalizări; Ministerul Francez al Bugetului (French Budget Minister) a estimat mai recent că 23% din impozitul pe venit este pierdut datorită fraudei fiscale.

Conform tendinţei generale de amplificare a fenomenului de sustragere de la plata obligaţiilor fiscale pe întreg mapamondul, se poate spune cu certitudine că cifrele prezentate mai sus nu mai sunt de actualitate, iar cifrele actuale reale pot arăta un nivel mult mai mare al evaziunii/fraudei fiscale în întreaga lume.

Astfel, Serviciul venitului intern din U.S.A. (the Internal Revenue Service) aprecia, spre exemplu, că evaziunea fiscală poate reduce veniturile din impozitul pe veniturile personale din această ţară cu 20%.

Economia subterană sau **economia neagră** (*black economy*), ca formă de manifestare a evaziunii fiscale (munca la negru, prostituţie, trafic de droguri, jocuri de noroc), este estimată a fi la nivelul de 8% din produsul naţional brut în Marea Britanie, 13% în Suedia, 12% în Belgia, 11% în Italia, 9% în Franţa, Olanda, Canada şi Germania, 8,5% în U.S.A. şi 5% în Japonia.

---

[1] *V. Uckmar*, op. cit., p. 18, 19, alin. 0.9.

Semnificaţia problemei este deosebită în ţările mai puţin dezvoltate unde guvernele pot întâmpina mari dificultăţi în supravegherea tranzacţiilor care au loc în economie. N. Kaldor estima frauda fiscală în ţările lumii a treia, între 4/5 şi 9/10, din încasările fiscale prevăzute.

Pe de altă parte, există ţări care duc o **politică fiscală care încurajează** într-o anumită măsură **evaziunea fiscală**. P.F. Drucker afirma că „unul dintre secretele japonezilor în ce priveşte formarea capitalului este evaziunea fiscală care este încurajată oficial. În mod legal, un japonez adult este scutit de taxe pentru un cont de economii medii. Japonia are de cinci ori mai multe conturi de acest fel decât numărul populaţiei, inclusiv copiii. Din această cauză au rata cea mai mare de formare a capitalului". Acelaşi autor cristaliza în continuare ideea că „orice ţară care vrea să fie competitivă într-o eră antreprenorială trebuie să-şi construiască un sistem de impozite de tipul celui japonez care printr-o atitudine de ipocrizie semisocială, încurajează formarea capitalului"[1].

Datele statistice oficiale prelucrate de către guverne sunt, oricum, incerte, prin urmare o atitudine corectă de precauţie ştiinţifică trebuie să sugereze că sumele disponibile trebuie evaluate cu mare grijă, deoarece o comparaţie corectă nu poate fi făcută fără calificare. În primul rând, criteriul folosit este, într-un anumit grad, specific fiecărei ţări.

Într-adevăr, măsurarea evaziunii/fraudei fiscale poate fi bazată pe metode aleatorii şi conflictuale (*overlaping and conflicting metods*). Conform bine cunoscutei metode macroeconomice, fluxul de venituri ale unei anumite clase sociale este măsurat folosind două criterii diferite, dintre care unul este bazat pe sursa de impozit. Rezultatele diferenţiate fac posibilă izolarea, într-o anumită ţară, a ariei de neconformare fiscală *(tax noncompliance)* sau rezistenţă la impozite.

Această comparaţie este complexă deoarece necesită realizarea de ajustări între sursele fiscale şi cele nefiscale; conceptul de venit ca o categorie sigură pentru scopul impozitării poate diferi de conceptul scopului contabilităţii naţionale; sursele pot diferi în acelaşi timp când se efectuează observaţiile etc.

Abordarea microeconomică care este bazată pe creşterea supravegherii şi investigaţiei administrative efectuate de către autoritatea fiscală este, de asemenea, subiectul unei marje mari de eroare: măsurătorile sunt bazate pe un număr de subiecţi selectaţi şi implică mostre preliminarii din rândul populaţiei contribuabile ca o evaluare directă a selecţiei.

Oricare dintre metode am alege, relativitatea măsurătorii este o problemă mai serioasă când tranzacţiile internaţionale şi operaţiunile ce depăşesc graniţele (*crossborder operations*) unui stat constituie obiectul de studiu şi trebuie izolate de celelalte tranzacţii. Datele despre investiţiile făcute şi recuperate, exporturile de capital şi ale variabilelor ce intervin în operaţiunile internaţionale pot deveni dificil de prelucrat, şi cele mai multe statistici monetare disponibile nu fac mai uşoară diferenţierea veniturilor de tranzacţiile de capital.

---

[1] *P.F. Druckner,* Inovaţia şi sistemul antreprenorial, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1993, p. 171-172.

Remarcile precedente nu trebuie luate ca o critică adusă abordării statistice, dar ele scot în evidenţă dificultăţile ce apar la prelucrarea datelor statistice disponibile pentru obţinerea de rezultate reale. Imposibilitatea comparării cifrelor provenite din ţări diferite este generată, de asemenea, şi de lipsa unui element comun: metodele folosite sunt diferite, accentuarea unei jurisdicţii mai curând asupra impozitelor directe decât asupra celor indirecte (în care, aşa cum am mai arătat, nivelul şi amploarea sustragerilor de la plata obligaţiilor fiscale este mai mare). Neluând în calcul această relativitate, măsurarea evaziunii/fraudei fiscale trebuie să fie privită ca o armă importantă şi utilă în lupta împotriva neconformării fiscale: rezultatele obţinute în timpul observării dinamicii fenomenului şi concretizarea efectivă a măsurătorii creşte eficienţa controlului fiscal, furnizând informaţii despre mărimea reală şi creşterea „venitului naţional" obţinut din economia subterană care sunt considerate a fi importante în deciderea politicii economice. Pentru aceste motive, organizaţiile internaţionale ar trebui să încerce să-şi coordoneze metodele şi căile de măsurare a mărimii neconformării fiscale pentru a face posibilă abordarea internaţională şi comparativă a fenomenului.

§2. Formele de micşorare a sarcinii fiscale

În general, conceptele de *evaziune* şi *fraudă fiscală* acoperă un mare sector din comportamentul fiscal îndreptat spre micşorarea presiunii fiscale. O parte din acest sector nu prezintă interes nici pentru Fisc, nici pentru puterile legislative.

2.1. „Economisirea" de impozite *(tax saving)*[1]

De exemplu, chiar şi în viaţa sa obişnuită, un contribuabil poate ocoli o obligaţie fiscală. Un exemplu extrem este acela al individului care se abţine de la consumarea unui anumit produs (şi prin aceasta evită plata care este purtătoare de taxe) sau care, în mod deliberat, îşi reduce activitatea pentru a evita obţinerea unor venituri mari care vor fi, până la urmă, absorbite de impozite şi taxe.

„Economisirea" de impozite, în sensul în care a fost descrisă mai sus este, bineînţeles, acceptată în toate ţările ca un fenomen legal şi cu totul legitim, şi este ignorat de legislativ deoarece este considerat a fi irelevant pentru scopul impozitării, din punct de vedere legal, chiar dacă nu şi din punct de vedere economic. În toate aceste cazuri, contribuabilii se mişcă într-o arie de comportament pe care legislativul nu doreşte să o reglementeze sau să o considere relevantă din punct de vedere fiscal.

Aşa cum vom arăta în cele ce urmează, această intenţie a legiuitorului constituie un criteriu decisiv pentru a face deosebirea între economisirea de impozite (*tax saving*) şi evaziunea fiscală (*tax avoidance*), din moment ce, mai târziu, contribuabilii s-au mişcat într-o arie de comportament fiscal pe care legiuitorul a dorit să o aducă sub control, demers în care a eşuat din pricina unei activităţi necorespunzătoare.

Astfel, distincţia (în special elaborată în Germania) se face între *zonele libere fiscal* (*fiscaly free areas*) şi *golurile legislative* (*legislative loopholes*).

---

[1] *V. Uckmar*, op. cit., p. 20, alin. 0.18.

2.2. Frauda fiscală *(tax fraud)*

În principal, conceptul de fraudă fiscală este destul de clar: „contribuabilul evită plata impozitelor fără a evita obligațiile fiscale și, în consecință, scapă de plata impozitelor și taxelor care sunt fără îndoială datorate conform legilor fiscale și chiar încalcă litera legii"[1]. Această definiție nu este, oricum, adoptată de legislațiile fiscale ale tuturor țărilor lumii.

Conform cu cea mai rafinată și mai precisă abordare, frauda fiscală reprezintă violarea directă a veniturilor fiscale și efectul negativ asupra venitului bugetului de stat este, prin el însuși, fără importanță atât timp cât ponderea veniturilor sustrase nu produce efecte negative asupra funcțiilor bugetului de stat. În perioada actuală această afirmație își pierde valabilitatea deoarece fenomenul de sustragere de la plata obligațiilor fiscale a luat o amploare din ce în ce mai mare, iar volumul veniturilor sustrase este unul important chiar și pentru bugetele statelor puternic industrializate.

În ciuda caracterului aparent simplist al definiției, din punct de vedere conceptual și științific, frauda fiscală necesită o examinare atentă și un tratament teoretic adecvat, nu numai din punctul de vedere al sancțiunilor penale care sunt impuse de cele mai multe sisteme de drept.

În ultimii ani, puterile legislative, instanțele și specialiștii în domeniu s-au concentrat mai mult asupra fenomenului de evaziune fiscală, frauda fiscală fiind considerată un concept deja suficient studiat din punct de vedere legal. În cadrul studiilor comparative, o atenție deosebită trebuie acordată identificării caracteristicilor fraudei și stabilirii diferențelor dintre sistemele fiscale naționale în propria lor abordare a acestei probleme. Rezultatele trebuie, de asemenea, luate în considerare de către aceste țări care, ca o reacție la creșterea eroziunii bazei de impozitare, le-au încorporat (sau au intenționat să le încorporeze) în setul autonom și organic de sancțiuni penale din sistemul fiscal.

Într-adevăr, în contextul acordului unanim asupra ideii că frauda fiscală implică recunoașterea obligației fiscale, există câteva diferențe de atitudine în ceea ce privește anumite elemente constitutive ale fraudei cum ar fi comportamentul (sau cursul acțiunii) folosit de către contribuabil cu scopul de a evita plata impozitului. Contribuabilul poate, într-adevăr, intra în aria fraudei fiscale recurgând la acte omisive (cum ar fi neținerea registrelor cu venituri sau nepredarea către autoritățile fiscale a informațiilor necesare pentru a face verificările sau calcularea impozitului datorat) sau acte comisive (falsificarea conturilor, declararea de deduceri active, declararea ireală a veniturilor și cheltuielilor etc.).

Cele mai multe țări includ ambele tipuri de acte – omisive și comportamentul activ al contribuabilului – în conceptul de fraudă fiscală. Diferența dintre cele două categorii de acte nu are o semnificație specială în cele mai multe dintre jurisdicțiile fiscale, dar aceasta nu este o regulă invariabilă. În Brazilia, de exemplu, unde frauda prin omisiune nu reclamă o evaluare a motivelor contribuabilului, frauda fiscală este stabilită pe baza efectelor fiscale pe care le produce.

---

[1] Ibidem, alin. 0.19.

Analiza metodelor variate ale cazurilor de fraudă fiscală poate fi folosită, de asemenea, pentru a identifica locul în care apar comportamentele ilicite, în scopul aplicării sancțiunilor prevăzute de lege. Așa cum este bine cunoscut, în unele țări se aplică criteriul locului în care a avut loc acțiunea sau omisiunea, în altele, criteriul este acela al locului unde se realizează efectul sau locul unde fapta ilicită este descoperită și dovedită.

Clasificarea comportamentelor contribuabililor (elementul subiectiv) aduce în atenție unul dintre factorii majori care sunt luați în considerație de către puterile legislative și instanțe în definirea și stabilirea comportamentelor contribuabililor și a ilegalităților comise de ei. În materie de fraudă (cazurile în care apare obligația fiscală) contribuabilul poate, de exemplu, înșela în mod deliberat autoritatea fiscală prin furnizarea de informații false.

Intenția de fraudă se poate referi la reaua-credință, la dorința contribuabilului de a frauda fiscul în completă cunoștință de cauză. În altă situație, o tranzacție, care la prima vedere pare a fi o fraudă fiscală voluntară, dacă este examinată cu atenție arată că încălcarea legii fiscale este făcută pe fondul unei atitudini oneste, printr-o îndrumare greșită a contribuabilului de către alte persoane incompetente sau de rea-credință precum anumiți contabili, sau printr-o interpretare cinstită (făcută cu bună-credință) dar greșită a legilor fiscale în vigoare.

Neplata își poate avea originea, de asemenea, în comportamentul intenționat, voluntar al contribuabilului, dar absența conformării la lege poate rezulta și din ignoranța (necunoașterea legii), eroare (calcul greșit) sau neglijență (de exemplu lipsa grijii pentru efectuarea și păstrarea înregistrărilor contabile), și această varietate de cazuri poate conduce, așa cum se întâmplă de cele mai multe ori, la rezultate legislative diferite.

O analiză a legislațiilor fiscale din țările studiate arată că potrivit anumitor jurisdicții (de exemplu cele din Austria, Grecia, Luxemburg, Norvegia, Franța, Danemarca, Elveția, Israel, Italia) frauda fiscală nu necesită în general o intenție de ocolire (*intention to evade*) a legii fiscale din partea contribuabilului (deși evaziunea la plata impozitelor este cea mai tipică formă de fraudă fiscală). În orice caz, intenția de a eluda legea este necesară pentru a stabili o vinovăție cu caracter penal.

Acolo unde intenția este cerută de lege, motivul este dedus din probe sau din demonstrație ca o stare de fapt și ar trebui să se manifeste ca fiind „ascunderea" sau „deghizarea" (de exemplu, în Franța). În anumite circumstanțe intenția este analizată de la caz la caz de către instanțe, în concordanță cu regulile generale care se aplică în dreptul penal (de exemplu, în Germania).

Astfel, frauda intenționată poate fi dedusă din declarații făcute sub jurământ care conțin informații false, contradicții clare între registre, documente și alte înregistrări colaterale și informațiile conținute în declarațiile date sub jurământ care ar putea implica declarații incomplete asupra problemelor fiscale etc.

În cele mai multe cazuri, frauda fiscală neintenționată aduce doar o simplă creștere a datoriei ce trebuie plătită sub formă de sancțiune fiscală (majorare a datoriei fiscale), datorie stabilită de autoritatea fiscală. Alte jurisdicții (de exemplu, cea din Danemarca) folosesc aceeași abordare în cadrul anumitor limite, aplicând-o la frauda fiscală neintenționată care derivă din neglijență (dar nu dintr-o neglijență

gravă). Jurisdicția din Italia, în general, nu face distincție între frauda fiscală intenționată și cea neintenționată sau între neglijența obișnuită și cea gravă. Oricum, acești factori pot fi luați în calcul de către instanțele fiscale (*Tax Courts*) care sunt îndreptățite prin lege de a nu aplica sancțiuni dacă interpretarea legii este controversată. În Germania și Austria, unde frauda fiscală necesită întotdeauna o intenție de a eluda legea (cel puțin în forma neglijenței grave), contribuabilul poate evita pedeapsa dacă își mărturisește fapta înainte ca frauda fiscală să intre în atenția autorităților fiscale. Studierea sistemelor de drept din țările avute în vedere evidențiază imposibilitatea stabilirii de criterii comune sau concepte principale care să aibă un grad rezonabil de generalitate și certitudine.

Oricum, este clar că doar în anumite state frauda fiscală (*tax evasion*) constituie întotdeauna o faptă penală (infracțiune). De cele mai multe ori, utilizarea de criterii psihologice în definirea conceptului de fraudă fiscală pare a fi mai elaborată și mai potrivită în acele jurisdicții care au o tradiție importantă în materia sancțiunilor penale în aria fiscală și au dezvoltat aceste sancțiuni în mod organic.

Intenția contribuabilului conduce la o formă particulară de evaziune numită **fraudă fiscală** *(tax fraud)*, care este caracterizată prin intenția specifică a contribuabilului de a nu plăti impozitele și taxele datorate. Așa cum în cele mai multe țări sunt prevăzute pedepse penale în caz de fraudă fiscală, elementul psihologic este întotdeauna tratat în amănunțime în legislație. În continuare, substanțialitatea fraudelor fiscale reclamă întotdeauna (sau aproape întotdeauna) o acțiune din partea contribuabilului.

Identificarea fraudei fiscale în cadrul conceptului mai general al evaziunii fiscale este departe de a fi deplin realizată, iar acest lucru este valabil nu doar în dreptul fiscal european, ci și în materia fiscalității internaționale.

Un exemplu în acest sens ni-l oferă Legea federală elvețiană pentru asistența mutuală internațională în materie penală, în viziunea căreia asistența legală poate fi acordată numai dacă problema în cauză este o fraudă fiscală și nu o „simplă evaziune" în conformitate cu terminologia elvețiană.

Dintr-un alt punct de vedere, mai general, se poate face referire la Convenția Europeană pentru Extrădare – Protocol (European Convention on Extradition – Protocol), potrivit căreia extrădarea se poate realiza ori de câte ori infracțiunea de natură fiscală corespunde unei încălcări de aceeași natură a legilor fiscale din statele semnatare.

2.3. Evaziunea fiscală *(tax avoidance)*

Dacă datoria fiscală (creanța bugetară) este considerată ca un numitor comun care face posibilă clasificarea comportamentului fiscal, evaziunea fiscală (*tax avoidance*) poate fi definită ca o cale, o modalitate de îndepărtare, reducere sau amânare a datoriei fiscale, într-un alt fel decât folosind mijloacele și instrumentele fraudei fiscale (*tax evasion*) și a „economisirii" de impozite (*tax saving*), astfel cum au fost descrise în paragrafele anterioare.

În unele state diferențele între „economisirea" de impozite și evaziune fiscală nu este stabilită. Oricum, se pare că, cel puțin din punct de vedere științific, distincția

între cele două concepte este benefică; aşa cum am arătat mai sus, „economisirea" de impozite reprezintă reducerea creanţei fiscale prin mijloace pe care legiuitorul nu a intenţionat să le reglementeze şi să le incrimineze, pe câtă vreme evaziunea fiscală presupune exploatarea zonelor pe care legiuitorul a intenţionat să le acopere (reglementeze) dar, dintr-un motiv sau altul, nu a reuşit să o facă.

Definiţia generală anterioară ar trebui să facă posibilă observarea modalităţii în care, în diferite state, puterile legislative reacţionează la cazurile în care contribuabilul, fără o determinare actuală a situaţiei ce duce la creşterea datoriei fiscale stabilită de lege, obţine prin diferite mijloace acelaşi rezultat economic (sau unul similar) cu cel pe care legea intenţionează să îl taxeze; cu alte cuvinte, se poate observa, în ţări diferite, dacă şi în ce măsură evaziunea fiscală *(tax avoidance)* este un fenomen legal şi distinct, cu o individualitate proprie.

Trebuie subliniat că **terminologia** poate induce anumite erori, motiv pentru care necesită clarificări. Diferenţele mari între fraudă (o violare directă a legilor fiscale) şi evaziune (o violare indirectă a legilor fiscale acceptată sau nu) sunt folosite peste tot. Oricum, din punctul de vedere al terminologiei legale, unele jurisdicţii neagă sensul legal al termenului „evaziune" bazându-se în principal pe doi factori:

– acolo unde numai violarea directă a legii este pasibilă de pedeapsă, violarea indirectă a veniturilor fiscale este în întregime legitimă şi termenul „evaziune" este, astfel, fără o bază legală;

– în acele ţări în care violările indirecte ale legii fiscale pot fi pedepsite, termenul „evaziune" nu are întotdeauna o bază legală deoarece o „evaziune fiscală ilicită" ar putea fi etichetată în mod legal ca „fraudă" în care, potrivit codului fiscal, sunt incluse toate tipurile de violare a legilor fiscale.

§3. Măsuri generale pentru combaterea evaziunii şi fraudei fiscale internaţionale

3.1. Criterii de clasificare

Sistemul fiscal al tuturor ţărilor ce au fost studiate conţine măsuri care nu intenţionează în mod special să contracareze frauda sau evaziunea fiscală internaţională, dar care au un impact puternic asupra operaţiunilor internaţionale. Aceste măsuri, care interesează în special evaziunea, influenţează ordinea legală internă, iau diferite forme, cunosc diferite proceduri administrative sau evoluţii ale proceselor în justiţie şi necesită pregătiri prealabile (de bază) importante.

Pregătirile prealabile într-o ţară pot coincide, uneori, cu evoluţia unui proces în cadrul altei jurisdicţii, fenomen generat de faptul că ambele tendinţe sunt bazate pe acelaşi principiu.

Astfel, aşa cum vom arăta în continuare în acest capitol, metodele de interpretare în anumite jurisdicţii se bazează numai pe încercările instanţelor de a stabili realitatea, în timp ce în alte state, acelaşi rezultat este obţinut prin pregătirile prealabile indicate de către metodele de interpretare ale instanţelor.

Această suprapunere a măsurilor bazate pe acelaşi principiu dar care iau forme diferite face imposibilă folosirea unei clasificări bazate pe „natura" (legislativă,

administrativă, judiciară) fiecărei tehnici individuale. Astfel, studiul acestora a grupat sub acelaşi titlul acele măsuri, indiferent de natura lor legislativă sau judiciară, care sunt inspirate de acelaşi principiu legal.

3.2. Evaziunea *(avoidance)*

1. Teoriile economice şi legale

Dintre principiile generale relevante pentru măsurile generale împotriva evaziunii, interpretarea şi evaluarea faptelor fiscale importante constituie punctul cheie al fiecărui element important al celor mai multe încercări judiciare şi administrative de a combate micşorarea poverii fiscale (sarcinii fiscale) prin mijloace diferite de fraudă *(evasion)*. Două abordări diferite pot fi identificate, şi anume: teoria legală şi teoria economică.

Aceste două linii directoare răspund, de asemenea, la două moduri de interpretare a relaţiei dintre dreptul privat (*private law*) şi dreptul fiscal *(tax law)*. Teoria legală, care este cea tradiţională, se bazează pe principiul importanţei dominante a literei de lege şi a respectului pentru formele legale (drept privat), principiu ales de contribuabil pentru a-şi conduce afacerile.

O tranzacţie este privită prin prisma efectelor pe care le produce în dreptul privat şi a faptului că aceste forme sunt folosite pentru a obţine un rezultat economic diferit de intenţia legiuitorului.

Astfel, conform acestui principiu, dacă un contribuabil încheie un contract de arendă *(lease agrement)* pe cinci ani cu scopul de a evita impozitarea câştigurilor de capital în cazul nivelului mediu al vânzărilor, litera legii va fi încălcată, dar atitudinea, comportamentul contribuabilului, va fi în întregime legitim şi efectele tranzacţiei vor fi recunoscute de către Fisc.

Aşa cum vom arăta, măsuri variate au fost adoptate în unele ţări dintre cele studiate pentru a face distincţie între evaziunea fiscală *(tax avoidance)* acceptabilă şi cea inacceptabilă.

Această abordare formalistă are, în mod clar, caracter protecţionist pentru contribuabil, care îşi conduce afacerile în baza reacţiei aşteptate a instanţelor şi care estimează costurile pe care le implică tranzacţiile ce compun afacerile sale. Pe de altă parte, este, de asemenea, adevărat că ţările ce adoptă o abordare formalistă au propria lor „nesiguranţă" generată de interpretarea bizantină a legii. Cu siguranţă, în această „zonă" există, de asemenea, un beneficiu pentru stat: când nu există îndoieli asupra venitului estimat, aceasta dă stabilitate bugetului naţional.

Teoria anterioară este în contradicţie cu abordarea economică care a fost dezvoltată de către ţările care s-au preocupat de o justiţie solidă, sub criterii economice. Dacă contribuabilul, prin exploatarea formalismului şi a scăpărilor legislative, obţine un rezultat economic echivalent cu acela pe care puterea legislativă intenţiona să îl impoziteze, legea sau instanţele ar trebui să le considere a fi impozabile (taxabile).

Abordarea legală este caracteristică în special acelor ţări al căror sistem legislativ se distinge printr-o clasificare clară, din punctul de vedere al legii civile *(civil law)*, a tranzacţiilor şi al căror principii constituţionale stabilesc o „competenţă exclusivă" severă a legilor în materie fiscală, însoţită de o interzicere a analogiilor în această materie.

În țările cu un sistem de drept privat regional (sau un sistem legislativ propriu al unui stat în cadrul unei federații), preferința pentru efectele dreptului privat a tranzacțiilor nu poate fi aplicată întotdeauna.

Într-adevăr, în unele jurisdicții, aplicarea definițiilor din dreptul privat pentru clasificarea tranzacțiilor în scopul impozitării se dovedește a fi imposibilă întrucât conduce la tratamente fiscale diferite, aplicate tranzacțiilor de același fel dacă sunt efectuate de către contribuabili ce sunt rezidenți în regiuni diferite (sau state diferite ale aceleiași federații).

Teoria economică, dezvoltată în anumite state, poate îmbrăca forme diferite, pe care le vom descrie în cele ce urmează.

2. Abuzul de drept (Abuse of law)

În concordanță cu principiul general acceptat de cele mai multe țări, dreptul privat de care se folosește o persoană fizică sau juridică dă libertate de acțiune proprietarului acelui drept și, în același timp, îi conferă „imunitate" împotriva acțiunilor oricăror categorii de terți (incluzând autoritățile publice și instanțele de judecată). Un interes (sau motiv), chiar și unul minim, justifică exercitarea dreptului.

La sfârșitul ultimului secol s-a impus nevoia controlului abuzului de drepturi individuale și, concomitent, necesitatea analizării modalităților de soluționare a acestei probleme.

Din punct de vedere istoric, această abordare a fost dezvoltată ca răspuns la realitățile economice, la litigiile apărute în special în aria legislației economice, la influențele filosofiilor socialiste și catolice și, de asemenea, ca răspuns la elaborarea teoriei de „deturnare a puterii" *(detournement de pouvoir)* ca o apărare a drepturilor individuale în contextul relațiilor ce apar între persoanele fizice și autoritățile publice.

Astfel, în țările unde predomină dreptul civil, a fost dezvoltat conceptul de abuz de drept. Conform acestui concept, „nimeni nu își poate exercita dreptul său în conflict cu funcția pentru care dreptul a fost atribuit". Acest principiu este un element constitutiv al sistemelor de drept ale majorității jurisdicțiilor continentale.

Într-adevăr, țările cu lege civilă predominantă *(civil-law countries)* sunt caracterizate de către codurile lor fiscale care, fiind prin natura lor cuprinzătoare și explicite, impun analizarea și calificarea drepturilor, motiv pentru care trebuie să reglementeze în mod expres faptul că de drepturile atribuite în termeni absoluți nu se poate face abuz. Astfel, interesele celor trei puteri de stat pot fi protejate.

Peste ani, teoria „abuzului de drept" s-a dezvoltat și extins și asupra materiei dreptului fiscal. Într-adevăr, aproape toate țările recunosc dreptul contribuabilului de a-și conduce afacerile în felul în care consideră că atrage o datorie fiscală minimă și deci de a alege formele legale care sunt, în opinia sa, cele mai potrivite pentru scopurile afacerilor sale. Oricum, dacă unicul motiv sau motivul predominant al unei anumite operațiuni a fost acela de a evita plata impozitului, forma acestei operațiuni trebuie să fie înlăturată, motivat de faptul că contribuabilul a abuzat de dreptul său pentru a folosi acea formă a operațiunii respective.

Pe când în dreptul privat rațiunea teoriei „abuzului de drept" este aceea de a proteja alte drepturi individuale, în materia dreptului fiscal această teorie (principiu) este folosită pentru a proteja interesul statului în raport de libertatea contribuabilului

de a folosi formele legale ale alegerii sale pentru operaţiunile care fac parte din activităţile producătoare de venit.

Teoria „abuzului de drept" a pătruns în sistemul fiscal al unor state precum Portugalia, Germania, Argentina, Olanda, Franţa. Găsind o similitudine sau făcând o comparaţie clară între abordările variate ale acestei probleme se poate observa că acestea pot fi hazardate din moment ce fiecare măsura luată reflectă un fundal, o bază legală particulară. Oricum, anumite elemente distinctive pot conduce la o înţelegere mai bună a celor mai importante raţiuni sau abordări cu valoare de principiu.

Astfel, în Germania şi în Franţa motivul (intenţia de a evita plata impozitului) trebuie să fie însoţite de către artificialitatea (anormalitatea) formelor legale care sunt alese pentru a obţine rezultate economice. În conformitate cu abordarea germană, acest ultim element este privit pe baza devierii comportamentului contribuabilului de la cursul obişnuit urmat de un om de afaceri.

În Olanda, conceptul de *fraus legis* – care, în contract cu abordarea prezentă în Germania şi Franţa, nu are o expresie statutară – este folosit de către instanţe pentru a „transforma" operaţiunile neimpozabile în operaţiuni impozabile, atunci când scopul exclusiv al sustragerii de la plata impozitelor este combinat cu situaţia reală echivalentă din punct de vedere economic cu una pentru care legislativul intenţiona să impună sarcina fiscală.

3. Măsurile generale împotriva evaziunii fiscale internaţionale

Criteriul „rezultatului economic echivalent" *(equivalent economic result)* rezultat economic echivalent cu acela pentru care legislativul a intenţionat să impună o sarcină fiscală, s-a dezvoltat prin măsurile legislative bazate pe un raţionament similar cu acela al „abuzului de drept".

Astfel, o categorie de norme, instituite prin legi speciale prevăd că o operaţiune nu este luată în seamă la stabilirea impozitului, dacă unicul motiv al acesteia a fost evaziunea fiscală. Aceste norme există în Suedia şi Olanda dar şi în Australia, Noua Zeelandă şi Israel. În Suedia, de exemplu, o operaţiune este considerată a fi inacceptabilă dacă sunt îndeplinite următoarele **condiţii:**

– acţiunea contribuabilului nu este destinată obţinerii unui rezultat financiar (altul decât beneficiul obţinut din neplata creanţelor bugetare – beneficiul fiscal);

– beneficiul fiscal este motivul esenţial al acţiunii;

– impozitarea bazată pe acţiunea desfăşurată de contribuabil va fi în conflict cu raţiunea, intenţia legiuitorului.

Măsuri similare se aplică în Israel şi Australia specificând, ca o condiţie necesară pentru neadmiterea tranzacţiei drept o economisire de impozite, artificialitatea operaţiunii şi „prevalarea de motivul impozitului". Din experienţa acestor ţări, se ştie că a fost dificil pentru instanţele fiscale să aplice aceste măsuri, care, de aceea, au avut o mică contribuţie sau nu au contribuit deloc la lupta împotriva evaziunii fiscale. Efectele practice ale acestor măsuri sunt, într-adevăr, aşteptate mai mult ca o intimidare *in terrorem* făcută de către legislativ, decât ca urmare a aplicării lor de către instanţele fiscale. Acesta este, în special, cazul Australiei, unde legislaţia a fost neutralizată de abordările instanţelor care au confirmat dreptul contribuabilului de a alege dintre diferite forme de operaţiuni disponibile pentru a obţine un rezultat economic urmărit.

4. Substanța deasupra formei (Substance over form)

Cele mai multe părți ale codurilor fiscale sunt doar descrierile împrejurărilor care creează datoria fiscală. Interpretarea literală a legii – fără referire la esența ei – poate permite contribuabilului să exploateze scăpările existente în legislația fiscală. Multe țări au dezvoltat o teorie economică conform căreia operațiunile vor fi privite și analizate în funcție de substanța (conținutul) lor economică, ca opoziție la conținutul formal.

În unele state (Germania, Austria, Luxemburg) această abordare ia forma unei măsuri de bază, iar în alte țări ia forma unor principii generale de interpretare (Olanda, Norvegia) care au efect asupra îndrumărilor legale metodologice ce sunt date de către instanțe pentru aplicarea normelor fiscale.

Această atitudine își are originea, de asemenea, în necesitatea combinării realității economice, a faptelor care determină și măresc datoria fiscală cu competența exclusivă a puterii legislative în legătură cu obligația fiscală și cu controlul efectiv al acesteia, așa cum a fost prevăzut de către normele constituționale. Această abordare limitează interdicția de a face analogii în materia dreptului fiscal – legii fiscale – (cel puțin cu privire la subiectul și obiectul impozitării). Această interdicție este astfel cuprinsă în interpretarea ce se concentrează pe prevederile constituționale.

Interzicerea analogiilor este unul dintre punctele principale care a condus la introducerea unor prevederi similare în Belgia, Mexic, Grecia, Italia, Brazilia.

Este dificil să se traseze o linie fermă între principiul „abuzului de drept", prevederile generale împotriva evaziunii fiscale și principiul „substanța peste formă". Într-adevăr, scopul tuturor acestor principii este de a completa abordarea legală prin imprimarea de mai multă greutate (importanță) substanței reale a tranzacțiilor. În Olanda, de exemplu, nu este întotdeauna clar pe ce bază pot aplica principiul *fraus legis* sau prevederile generale împotriva evaziunii fiscale, sau în ce constă distincția dintre cele două. Această distincție este relevantă în practică, dar nu numai pentru că este necesară aprobarea prealabilă a Ministerului Finanțelor pentru aplicarea lor.

5. Doctrina „scopul afacerii" (the „business purpose" doctrine)

Motivului tranzacției (afacerii) îi este acordat un accent deosebit în comparație cu alte considerații în S.U.A. și Canada, unde legea fiscală se poate referi, în general, la o tranzacție al cărei scop principal este evaziunea fiscală și, astfel, este necesar ca orice operațiune să aibă un „scop al tranzacției" sau un motiv ca bază prealabilă pentru un anumit tratament fiscal. Astfel, de exemplu, un cetățean străin care nu este rezident și care înainte a avut cetățenie americană, are dreptul la un anumit tratament fiscal, dacă pierderea cetățeniei nu a avut ca scop principal evaziunea fiscală.

6. Simularea (sham)

Acest termen este folosit pentru a caracteriza acele cazuri în care două părți se înțeleg să încheie un contract pe care nu intenționează să îl respecte și pe care nu îl execută cu adevărat.

Unele țări (de exemplu Austria, Canada, Portugalia, Belgia) aplică principiile legii civile și anulează efectul tranzacțiilor pe care contribuabilii nu intenționează să le ducă la îndeplinire. Întrebarea este cât de mult se apropie acest concept de frauda fiscală și cât de evaziunea fiscală; în cele mai multe cazuri, simularea unei tranzacții

se concentrează pe ascunderea de fapte care sunt deja purtătoare de creanțe bugetare. Conceptul de *simulare* nu are o materialitate efectivă (deoarece autoritatea fiscală întâmpină dificultăți în a descoperi operațiunile și actele simulate) decât dacă instanțele sunt îndreptățite să cerceteze cu scopul de a descoperi astfel de tranzacții simulate și motivele contribuabilului, pentru a constata care este intenția reală a părților participante la tranzacție.

7. Concluzii privitoare la evaziunea fiscală

Comentariile sunt necesare în legătură cu problema abordărilor pe care țările a căror legislație a fost studiată (țările membre IFA) au adoptat-o pentru a face distincție între evaziunea fiscală legală (sau acceptată) și mijloacele acceptabile de reducere a datoriei fiscale. Nevoia de prevederi legale certe și sigure și reducerea scopului (motivului) pentru evaziune fiscală nu sunt practic incompatibile. Este clar, fără îndoială, că o reconciliere utilă și o adaptare reciprocă a acestor două idei nu poate fi obținută prin folosirea abordărilor extreme și unilaterale cum ar fi atitudinea formalistă a unor țări latine, sau folosirea prevederilor antievaziune care lasă un spațiu foarte larg pentru interpretările date de instanțe, așa cum se întâmplă în unele jurisdicții anglo-saxone.

Rezolvarea problemei trebuie să aibă un caracter legislativ; aceasta trebuie să se circumscrie competenței exclusive a puterii legislative în materie fiscală, în concordanță cu principiile folosite în majoritatea statelor pentru a întări siguranța legii fiscale. Prevederile privind interpretarea economică a tranzacțiilor trebuie concepute în cadrul sau în concordanță cu aceste principii. Această abordare furnizează o armă utilă ce poate fi folosită împotriva evaziunii în țările continentale care, prin tradiție, sunt mai puțin dornice să devieze de la relația strictă dintre dreptul privat și dreptul fiscal.

Este semnificativ că interpretarea economică a fost judecată pentru a fi valabilă în cazuri test în țări precum Germania unde principiile constituționale ale legii fiscale și ale protecției contribuabilului constituie unul dintre cele mai rafinate exemple de teorie legală *(legal theory)*.

Unele remarci finale ar trebui să aibă ca subiect „schemele" ori modalitățile folosite pentru sustragerea de la plata obligațiilor fiscale. Exploatarea golurilor legislative pentru a micșora datoria fiscală, ceea ce reprezintă o violare indirectă a prevederilor fiscale, poate fi făcută în feluri diferite. Astfel, camuflarea tranzacției – care, trebuie spus că este adoptarea unei forme legale ce concordă cu interpretarea literală a legii dar nu cu semnificația sa economică – este cel mai simplu exemplu.

Termenii *evaziune (avoidance)* și *goluri (loopholes)* denotă în mod evident tendința de a folosi expresii și *mecanisme* complicate. Într-adevăr, cele mai sofisticate forme (metode) de exploatare a golurilor fiscale pot fi puse pe seama unei serii de tranzacții care, luate separat, sunt în concordanță cu prevederile legale în sensul lor legal și economic dar care, evaluate împreună, relevă natura lor artificială, evidențiată de ținta finală și de rezultatul exclusiv care este reducerea datoriei fiscale.

Astfel, o companie poate încheia un contract de împrumut și poate să îl anuleze în aceeași zi pentru ca în acest fel să realizeze o „pierdere de impozit" *(tax loss)*. Cele două acte – văzute din punct de vedere dinamic, împreună – arată că realitatea

economică a companiei nu s-a schimbat şi că seria de tranzacţii a fost efectuată doar pentru a reduce datoria fiscală. Abordări şi metode de acest fel sunt folosite din ce în ce mai mult în unele ţări şi sunt bine cunoscute sub denumirea de „scheme".

Se pune întrebarea dacă măsurile generale examinate mai sus pot fi întotdeauna folosite în ţările unde se practică tranzacţiile simulate pentru a contracara încercările contribuabililor de a-şi reduce sarcinile fiscale în acest fel şi, în special, se pune întrebarea dacă principiul „substanţa peste formă" sau teoria „abuzului de drept" se poate aplica şi în cazurile în care evaziunea fiscală este produsă prin intermediul unei serii de tranzacţii simulate.

Într-adevăr, se poate nega faptul că „schemele" cad sub incidenţa teoriei „abuzului de drept" din moment ce originile acestei teorii se regăsesc în conceptele dreptului civil şi poate fi reţinut că aceste concepte pot fi aplicabile doar pentru un singur act considerat din punctul de vedere al dreptului civil.

O concluzie similară poate fi obţinută prin aplicarea principiului interpretării economice la o anumită tranzacţie. Două abordări trebuie comparate aici.

În primul rând, unele ţări (de exemplu, S.U.A., Japonia, Canada) au elaborat aşa - numita *ste-transaction* doctrine conform căreia o tranzacţie care implică o varietate de pacte conexe trebuie privită în întregime, din punctul de vedere al impozitelor ce le implică, şi în relaţie cu rezultatul final pe care îl produce.

În Marea Britanie, unde în trecut tendinţa a fost în sensul interpretării legii fiscale în mod literal, un rezultat similar cu cel prezentat mai sus a fost obţinut de către instanţe în cazul Ramsay, în care Camera Lorzilor a reţinut faptul că atunci când un contribuabil foloseşte o „schemă" ce conţine un număr de tranzacţii separate ce au ca scop evaziunea fiscală, instanţele nu sunt oprite în a considera corecte fiecare tranzacţie sau pas individual luat separat, dar poate analiza „schema" şi în ansamblul său.

8. Frauda (fraud)

Lupta împotriva fraudei fiscale (şi, de asemenea împotriva evaziunii), în sensul identificării deţinătorilor de venituri şi căutării de venituri impozabile, dă Fiscului ocazia de a colecta informaţii din orice sursă. Aceasta poate fi bazată pe raportarea generală a obligaţiilor şi pe puterea de a cere informaţii, care trebuie analizate în contextul sistemului fiscal al fiecărei ţări în parte.

În state precum S.U.A. şi Canada, unde sistemul fiscal este bazat pe „principiul propriei declaraţii", autoritatea fiscală este mai uşor „aprovizionată" cu informaţii despre contribuabili. Utilitatea informaţiilor variază şi, de asemenea, depinde de aria (numărul) de contribuabili care pot fi examinaţi sau controlaţi. Unele ţări stabilesc obligaţia generală de a raporta informaţii despre tipurile de fonduri plătite sau încasate în timpul anului fiscal. Acest tip de informaţii dă posibilitatea autorităţii fiscale să descopere sustragerile de venituri sau neînregistrarea returnărilor de impozite şi alte tehnici similare folosite pentru a comite o fraudă fiscală.

Informaţiile necesare se referă în general la acele categorii de venituri care sunt susceptibile de sustragere, cum ar fi comisioanele, onorariile, drepturile de autor etc. În S.U.A. obligaţia de a înregistra operaţiunile efectuate şi de a oferi informaţii pentru a fi folosite împotriva evaziunii şi fraudei fiscale este foarte detaliată şi clară. Astfel, de exemplu, transportul de instrumente monetare spre sau din S.U.A. în

valoare de mai mult de 5000 dolari trebuie raportat autorităţilor competente împreună cu indicarea originii, destinaţiei şi rutei de transport. Acest set de reguli care specifică obligaţiile de declarare, include, de asemenea, şi dezvăluirea de informaţii care se întind dincolo de limitele teritoriale ale jurisdicţiei proprii şi demonstrează marea experienţă a acestui stat în aplicarea extrateritorială a legilor sale (de exemplu, legislaţia antitrust). De exemplu, „Actul asupra echităţii impozitului şi responsabilităţii fiscale" *(Tax Equity and Fiscal Responsability Act)* din 1992 conţine prevederi care impun ca 10% – sau chiar mai mult – din acţionarii americani şi, de asemenea, din directorii şi managerii americani ai unor companii străine din S.U.A., să întocmească şi să declare câte un raport pentru fiecare an fiscal, cu scopul de a furniza informaţii despre acţionari şi venituri.

Problema autorităţii fiscale de a obţine informaţii extrateritoriale este rezolvată în legislaţia germană şi luxemburgheză prin impunerea pentru contribuabilii rezidenţi a obligaţiei de a furniza autorităţilor fiscale informaţii rezonabile şi precise, care, dacă lipsesc, sau dacă sunt inexacte pot crea o prezumţie negativă în sarcina respectivului contribuabil.

Secţiunea a 11-a. Măsuri specifice pentru combaterea evaziunii şi fraudei fiscale internaţionale

§1. Necesitatea prevederilor speciale

Metodele legislative, judiciare şi administrative indicate mai devreme intră în cadrul sistemului fiscal general al ţărilor studiate şi nu intenţionează să rezolve în special problema fraudei fiscale internaţionale (sau a evaziunii).

Acest lucru este adevărat şi pentru teoria „abuzului de drept" care a apărut ca reacţie a ţărilor cu un drept civil preponderent de a exploata formele legale şi pentru interpretarea economică a tranzacţiilor care este folosită în scopul de a înfrânge interdicţia analogiilor care sunt înlăturate în anumite jurisdicţii etc. Oricum, cele mai multe ţări au adoptat prevederi pentru a contracara reducerile ilicite a datoriei fiscale când obiectele sau subiectele impozabile depăşesc graniţele naţionale.

Existenţa unui set special de măsuri pentru această problemă confirmă faptul că măsurile generale (în special prevederile generale împotriva evaziunii) nu sunt potrivite pentru a lupta împotriva neconformării fiscale internaţionale.

Din punct de vedere al fraudei fiscale internaţionale, de exemplu, problema majoră întâmpinată de autorităţile fiscale este dificultatea din ce în ce mai mare de a descoperi cu certitudine evenimentele impozabile (sau, mai general, faptele relevante din punct de vedere fiscal).

Astfel, acolo unde se efectuează o plată către un beneficiar străin, obligaţia de raportare este practic limitată; beneficiarul poate fi doar o căsuţă poştală, caracterizarea veniturilor poate fi incorectă etc. Acestea toate fiind fapte sau circumstanţe care sunt dificil de evidenţiat.

Din punctul de vedere al evaziunii fiscale internaţionale, motivul tranzacţiei, care în multe ţări poate fi factorul determinant pentru stabilirea limitei între reducerea

acceptabilă şi reducerea inacceptabilă a datoriei fiscale, este şi mai dificil de probat dacă activitatea contribuabilului nu se desfăşoară în întregime în respectivul stat, aşa încât legislaţia trebuie să adopte, în mod necesar, criterii obiective pentru a indica dacă o anumită tranzacţie constituie o evaziune licită sau ilicită (acceptabilă sau inacceptabilă).

De exemplu, se consideră cazul în care o companie autohtonă este controlată de o entitate străină localizată într-o ţară care acordă scutiri de impozite pentru veniturile impozabile şi plătite de subsidiarii străini.

Presupunând că o filială foloseşte o metodă artificială pentru a obţine un beneficiu fiscal în ţara de rezidenţă (care are reguli generale împotriva evaziunii), motivul predominant al impozitului poate fi reţinut fără a lua în considerare faptul că compania-mamă ar putea recupera impozitul ce, eventual, a fost plătit de un subsidiar al său.

Acest ultim concept poate fi folosit în procedeele fraudei fiscale pentru a dovedi absenţa elementului subiectiv, acolo unde acesta este necesar ca o condiţie pentru o aplicare corectă a sancţiunilor penale.

Exemplul de mai sus, care de altfel poate fi întâlnit frecvent în practică şi care este departe de a fi doar teoretic, arată că conceptele elaborate în contextul tranzacţiilor autohtone nu se potrivesc întotdeauna cu operaţiunile internaţionale. Prevederile specifice adoptate în diferite ţări pentru a contracara evaziunea fiscală internaţională denotă că măsurile generale nu sunt destul de cuprinzătoare şi precise pentru a putea acoperi toate cazurile de evaziune fiscală internaţională considerate ilegale (sau inacceptabile). Dificultatea crescută de a descoperi evenimentele impozabile sau de a stabili motivele contribuabililor nu este singurul factor care impune necesitatea legislaţiei speciale împotriva fraudei/evaziunii fiscale internaţionale care să se ocupe de tranzacţiile cu elemente de extraneitate.

Transferarea veniturilor între diferite jurisdicţii ca rezultat al unor anumite tipuri de operaţiuni este foarte probabil că va cauza pierderi mari de venituri bugetare, ceea ce nu s-ar fi întâmplat dacă operaţiunile ar fi fost autohtone (interesând o singură jurisdicţie).

De exemplu, plăţile excesive către entităţi străine conduc la pierderi de venit în ţările sursă, din moment ce plata este atrasă de o altă jurisdicţie fiscală, pe când o tranzacţie pur autohtonă ar putea să aibă un efect neutru din punctul de vedere al intrărilor de venituri fiscale pentru stat (de exemplu, acolo unde costurile excesive ale plătitorilor rezidenţi sunt contrabalansate de creşterea intrărilor de fonduri pentru beneficiarii rezidenţi). Aceste circumstanţe speciale necesită o abordare imediată şi mai agresivă.

Un factor suplimentar, care complică caracterele obişnuite ale problemei pe care legislativul trebuie să o examineze când proiectele de legi privesc în mod direct nonconformarea fiscală, ce are elemente de extraneitate, este acela că legislaţia trebuie să ia în considerare efectele măsurilor adoptate în raport de afacerile cu caracter internaţional. Cu alte cuvinte, dacă o măsură care protejează colectarea unei anumite cantităţi de venit pentru bugetul de stat este foarte probabil să producă şi o pierdere şi mai mare pentru acelaşi buget de stat ca rezultat al descurajării intrării sau mişcării de capital, această ultimă măsură devine inaplicabilă pentru combaterea fraudei la nivel autohton.

Lista măsurilor examinate în continuare nu intenţionează a fi, în niciun fel, exhaustivă, dar urmăreşte să stabilească un număr de abordări ce au fost adoptate în ţările studiate, această clasificare fiind bazată pe următoarele criterii: urgenţa, efectul asupra schimbărilor internaţionale, legalitatea pentru Fisc şi pentru contribuabili.

Exemplele vor fi clasificate în concordanţă cu tipul de tranzacţie internaţională care determină sau măreşte neconformarea fiscală: ocolirea sau evitarea plăţii sumei de bani datorată bugetului de stat sub formă de impozit sau taxă (rezidenţi/nerezidenţi; persoane fizice/persoane juridice), categorii de venituri (venituri din afaceri, din practicarea profesiunilor libere etc.) şi obiectul fraudei fiscale (venit, capital, acţiuni), din moment ce fiecare dintre aceste aspecte necesită adoptarea de măsuri speciale.

§2. Persoanele fizice rezidente (migrarea)

Nu este scopul acestui capitol de a examina problema schimbării de rezidenţă din punct de vedere al dreptului comercial sau al dreptului internaţional privat.

Transferul rezidenţei este, neîndoielnic, un criteriu decisiv în legislaţia fiscală a celor mai multe ţări, fiind procedeul cel mai des folosit pentru stabilirea drepturilor fiscale ale unei jurisdicţii asupra profiturilor, capitalurilor, veniturilor etc. apărute şi realizate dincolo de frontierele naţionale de stat.

Pentru aceste state, transferul de rezidenţă a contribuabililor persoane fizice poate cauza pierderi de venituri bugetare. În scopul de a reduce această pierdere, unele ţări au extins datoria fiscală a individului pentru o perioadă (ce cuprinde un anumit număr de ani – număr stabilit de lege) ulterioară transferului de rezidenţă. În **Finlanda** şi în **Suedia**, această extindere este aplicată ca o prezumţie (care poate fi înlăturată de către contribuabil) a continuării legăturilor economice cu teritoriul de stat pe o perioadă de trei ani începând cu data schimbării rezidenţei. După această perioadă de trei ani, datoria dovezii sarcinii fiscale se schimbă şi, în consecinţă, autoritatea fiscală trebuie să dovedească „legătura" economică cu teritoriul de stat.

În **Germania**, o abordare asemănătoare a fost elaborată mai atent şi a fost plasată în mod sistematic în cadrul sistemului fiscal autohton. Dacă un cetăţean german care îşi transferă rezidenţa peste graniţă a fost subiect impozitat de legea germană în calitate de rezident cel puţin cinci ani dintre ultimii zece şi şi-a menţinut interesele economice în Germania, el va fi subiect al impozitului german pe timp de zece ani după ce a emigrat cu toate veniturile sale, care nu vor fi considerate ca o sursă străină de venit în scopul obţinerii de scutiri fiscale. Conceptual, un individ cu acest statut se integrează într-o categorie specială de contribuabili, alţii decât cei rezidenţi (cu sarcină fiscală deplină) şi cei nerezidenţi (cu sarcină fiscală limitată), şi anume contribuabil cu „sarcină fiscală limitată extinsă" *(extended limited tax liability)*.

Diferenţa faţă de statutul de nerezident rezidă în faptul că anumite categorii de surse autohtone nerezidente de venit sunt subiecte ale impozitării la sursă, în timp ce noua categorie (despre care am vorbit în paragraful anterior) continuă să fie impozitată folosind o rată progresivă şi în cazul acestor tipuri de venit.

Un regim special există, de asemenea, **în S.U.A.** pentru sursele americane de venit şi pentru *foreign-effectively-connected income* realizate de către persoanele

fizice care şi-au pierdut cetăţenia americană într-o perioadă de zece ani care precede anul fiscal, dacă principalul scop al expatrierii a fost evaziunea fiscală care influenţează bugetul naţional.

Austria nu aplică legislaţia fiscală autohtonă în procesul de transfer de rezidenţă care, în principiu, este liberă de sarcini fiscale. Oricum, acordurile încheiate pentru evitarea dublei impuneri se pot constitui în anumite limite. Astfel, conform tratatului încheiat între Elveţia şi Austria veniturile realizate de un rezident elveţian din vânzările de bunuri printr-o companie austriacă sunt impozitate în Austria dacă vânzătorul a fost rezident în Austria pe o perioadă de cinci ani înainte de vânzare şi dacă acele venituri nu sunt impozitate în Elveţia. Exact opusul prelungirii sarcinii fiscale complete este principiul canadian al „îndepărtării impozitului" *(departure tax)* care îl obligă pe contribuabilul ce încetează a mai fi rezident în Canada de a determina toate „bunurile" sale (altele decât cele care rămân subiect al impozitării canadiene) la preţul pieţei libere pe timpul emigrării sale.

§3. Persoanele juridice rezidente

3.1. Evitarea rezidenţei

Evaziunea sarcinii fiscale complete şi trecerea de la o jurisdicţie fiscală la alta ridică probleme speciale în cazul în care corporaţiile sunt legate între ele (legături de afaceri sau manageriale). În principal, ori de câte ori drepturile Fiscului predomină în faţa statutului contribuabilului, dreptul de a impozita este interpretat extrem de extensiv.

În cazul corporaţiilor cu legătură între ele (un singur management), sarcina fiscală completă interferează în mod tradiţional cu criteriul locului de fuziune a corporaţiilor sau cu criteriul locului managementului efectiv. Se poate afirma că determinarea „fuziunii" oferă contribuabilului un anumit grad de flexibilitate deoarece acesta poate alege jurisdicţia în care va apărea sarcina sa fiscală şi, de cele mai multe ori, o atare alegere va fi în favoarea sa.

Criteriul „managementului şi controlului" a lăsat de-a lungul anilor din ce în ce mai multe posibilităţi pentru contribuabil de a-şi reduce sarcina fiscală, datorită oportunităţilor şi posibilităţilor din ce în ce mai sofisticate de a conduce o afacere, de a comunica rapid etc.

Astfel, unele ţări au modificat conceptul rezidenţei aşa încât acesta să includă ambele criterii şi, în consecinţă, să diminueze posibilităţile contribuabilului (acolo unde un concern s-a format prin fuziune într-o ţară care aplică criteriul managementului şi este controlat de o jurisdicţie care aplică criteriul locului de fuziune) de a se sustrage obligaţiilor fiscale.

3.2. Migrarea şi transferul bunurilor

Transferul de la o ţară la alta se face mult mai greu în acele jurisdicţii potrivit cărora transferul sediului companiei sau a managementului acesteia este considerat a

fi echivalent cu dizolvarea companiei şi, astfel, accentuează consecinţele similare acelora care rezultă dintr-o situaţie mai complicată numită impozitarea rezervelor ascunse (în Danemarca, Germania, Olanda, Italia, Canada etc.) şi/sau din cererea Trezoreriei sau a altei autorităţi guvernamentale de transfer a unei afaceri în afara jurisdicţiei fiscale (prevederi detaliate în această problemă se pot găsi în legislaţia Marii Britanii).

Măsuri de acest fel pot împiedica companiile rezidente în încercarea de a iniţia noi operaţiuni în străinătate printr-o filială, aşa încât să se poată recupera pierderi bugetare, şi atunci, prin transformarea companiei de sine stătătoare într-o filială a unei alte companii, operaţiunile devin profitabile (în S.U.A. această transformare trebuie impozitată dacă ea este motivată de către scopuri fiscale).

Transferul bunurilor (fondurilor) în străinătate este, în general, descurajat chiar şi acolo unde controlul schimbului este mai liberal sau acolo unde consimţământul guvernamental nu este necesar. Veniturile care sunt realizate din acest transfer fac, în diferite state, subiectul impozitării depline a corporaţiei sau al impozitării veniturilor capitalizate (Germania, Olanda, S.U.A.), din moment ce acestea vor constitui obiect al altor operaţiuni.

3.3. Transferul de valori

Subevaluarea şi supraevaluarea bunurilor şi serviciilor transferate între companii ce se află în legătură, localizate în jurisdicţii diferite este, de departe, metoda cea mai des folosită pentru schimbarea veniturilor între două jurisdicţii fiscale pentru a profita de avantajul rezultat din diferenţele existente între sarcinile fiscale din diferite ţări. Acest subiect a fost discutat pe larg la Congresele IFA din 1971, 1975, 1980 şi, de asemenea, de către specialiştii în domeniu. Aşa cum a fost arătat şi de către raportorii naţionali, aproape toate ţările au adoptat legi speciale în această materie. În contextul discuţiilor pe această temă, trebuie subliniat că în cele mai multe ţări dintre cele membre IFA tehnicile folosite pentru transferul de valori sunt considerate ca fiind evaziune fiscală.

Spre exemplu, în U.S.A. regulile transferului de valori prevăzute în secţiunea 482 sunt gândite pentru a se opune evaziunii fiscale. În mod tipic, Comisarul Serviciului de Venit Intern *(Commisioner of the Internal Revenue Service)* nu reţine frauda fiscală când se înregistrează o deficienţă bazată pe aplicarea regulamentelor transferului de valori. Oricum, dacă un contribuabil foloseşte tehnici ale transferului de valori care nu sunt legitimizate de standardele economice, denotă prin aceasta intenţia clară de a se sustrage de la plata impozitelor americane, această operaţiune putând constitui fraudă fiscală. Regulamentele Trezoreriei arată clar că aplicarea prevederilor cu privire la transferul de valori este valabilă şi pentru evaziunea fiscală şi pentru frauda fiscală.

Abordarea transferului de valori reflectă atitudinea legislaţiilor naţionale în legătură cu frauda fiscală şi criteriul (de diferenţiere) intenţiei de sustragere de la plata obligaţiilor fiscale. Astfel, ca rezultat al acestor vederi formaliste, Grecia, Brazilia, Argentina şi Italia consideră tranzacţiile *non-arms-length* ca fiind fraudă fiscală, dar acestea continuă să fie oricum încheiate de către contribuabili.

Fenomenul transferului de valori ne permite, de asemenea, să tragem concluzia că evaziunea poate fi considerată legală sau în neconcordanță cu efectul pe care comportamentul contribuabilului îl poate avea asupra exporturilor. Astfel, în Franța, de exemplu, autoritatea fiscală a stabilit că criteriul *arms lenght* nu se aplică dacă compania rezidentă demonstrează că anormalitatea aprecierii valorii (prețului) contribuie la creșterea exporturilor sau la extinderea activităților companiei pe piețe străine.

În Italia, legislația cu privire la transferul de valori a fost extinsă treptat și asupra tranzacțiilor efectuate de către companiile-mamă italiene și de filialele lor din străinătate. Astfel, relaxarea prevederilor legale antievaziune poate funcționa ca un stimulent pentru export și a fost criticată, din acest motiv, cu diferite ocazii.

3.4. Abuzul de creditul (scutirea) impozitului extern

Folosirea creditului pentru impozitele externe (străine), disponibile în țările care aplică sistemul universal de impozitare *(worldwide system of taxation)* poate determina o creștere a abuzurilor contribuabililor care privesc atât oportunitatea, cât și mărimea impozitelor străine scutite.

Structura acestui mecanism poate lărgi oportunitățile evazioniștilor. Astfel, unele țări acordă credite oriunde apare un impozit extern (care nu a fost plătit), astfel încât contribuabilul este „învestit" cu posibilități mari de abuz.

În mod similar, caracterizarea unei perceperi externe (plătită în schimbul unui serviciu), ca un impozit extern, poate genera deduceri necuvenite în țara de rezidență.

Țările studiate nu au adoptat măsuri legislative special destinate eliminării acestor abuzuri. Numai Luxemburgul afirmă că regimul unilateral introdus în anul 1978 conține un număr de restricții care limitează sprijinul acordat, cu scopul de a preveni acest tip de abuzuri.

Din acest punct de vedere, atenția trebuie îndreptată către unul dintre principiile importante care are rolul de a ghida legislația în cadrul procesului de contracarare a fraudei și evaziunii fiscale: egalitatea contribuabililor în fața impozitului; cu alte cuvinte, cursul investiției și tratamentul corect al contribuabililor nu trebuie să fie pus în pericol datorită dorinței de a preveni neconformarea fiscală. Acordarea de credite pentru impozitul străin urmărește un scop specific, și anume acela al eliminării dublei impuneri. Pentru a ajunge la acest rezultat, legislația trebuie să aprecieze problemele în mod obiectiv și nu să facă concesii în scopul de a reduce abuzul potențial.

Doar în circumstanțe speciale regulile creditului pot fi limitate fără a afecta negativ procesul de eliminare a dublei impuneri. O atare situație există în Belgia, unde *foreign tax credit* pentru veniturile din afaceri realizate în străinătate printr-un agent economic permanent este acordat în condițiile în care sursa străină a venitului este subiectul unui sistem fiscal străin, adică dacă acel venit este impozitat efectiv sau este scutit de impozit. Eforturile diferitelor jurisdicții ar trebui îndreptate în direcția administrării și folosirii prevederilor legilor fiscale în scopul obținerii informațiilor și evidențelor necesare de la contribuabilii care solicită astfel de credite. Acest ultim aspect se manifestă pregnant cu deosebire în acele țări care oferă credit (scutire) pentru impozitele apărute ca atare și nu doar pentru impozitele plătite, din cauza dificultății de a obține evidențe solide, de încredere.

§4. Contribuabilii nerezidenți

4.1. Impozitarea veniturilor provenite din servicii personale independente

Cele mai multe țări aplică impozite mari care sunt reținute la sursă pentru veniturile realizate de către nerezidenți. Această măsură este aplicată în special veniturilor care nu necesită folosirea unui loc fix al afacerii (un sediu permanent) și/sau o perioadă lungă de realizare a intrărilor mari de fonduri băneşti, cum ar fi veniturile realizate de artişti, sportivi şi liber profesionişti. În scopul de a evita plata impozitului în țara sursă, acestea interpun uneori o companie între ei şi persoana care plăteşte remunerația pentru prestația lor, aşa încât, dacă afacerea nu se realizează prin intermediul unui sediu fix, compania şi venitul scapă de sarcina fiscală.

Unele state dispun prevederi legislative speciale pentru a combate asemenea practici. În Italia, de exemplu, remunerația pentru servicii artistice sau profesionale prestate pe teritoriul statului italian este impozabilă chiar dacă este plătită printr-o companie străină. Interpunerea este anulată deoarece serviciul prestat este considerat ca fiind obiect al impozitării şi nu ca subiect al acesteia.

Prevederi similare care neutralizează interpunerea unor companii străine există şi în Japonia, Canada şi Austria. Mai mult, trebuie reținut că cele mai multe tratate bilaterale includ un asemenea principiu (nerecunoaşterea unei companii străine de acest fel) şi conțin prevederi similare cu cele din art. 17 alin. (2) din Convenția Model a OECD (*OECD Model Convention*).

Luxemburg nu are măsuri speciale care să îi privească pe consultanți, artişti şi sportivi. Oricum, administrațiile companiilor rezidente, în special directorii care participă activ la managementul companiilor, sunt obligați să fie rezidenți în Marele Ducat. Aceste prevederi nu se aplică în condițiile existenței unui tratat împotriva dublei impuneri şi de aceea sunt folosite destul de rar.

Reținerea impozitului este, în general, aplicată pentru veniturile plătite de o companie rezidentă către un beneficiar străin pentru activitățile desfăşurate pe teritoriul statului. O îndepărtare de la această regulă poate fi constatată în Danemarca unde unele tipuri de venituri fac obiectul aplicării impozitului indiferent de locul unde serviciul a fost prestat.

4.2. Impozitarea veniturilor (din investiții) la sursă

Este important ca rata impozitării să obțină rezultatul dorit (obținerea veniturilor statului şi reducerea neconformării fiscale) fără a influența negativ cursul investițiilor.

Impozitarea excesivă a dividendelor la sursă (fără a acorda credit – scutiri pentru acționarii străini) poate diminua intrarea de investiții; ratele ridicate ale impozitării dobânzii pot reduce nivelul de alegere a instituțiilor financiare proprii de către împrumutătorii autohtoni; şi impozitarea drepturilor de autor la sursă poate împiedica importul de tehnologie. În practică nu de puține ori se întâmplă ca povara impozitului să fie suportată, conform contractului, de cel care plăteşte, aşa încât nivelul ratei impozitului reținut este, în mod efectiv, un cost adițional al importului (al fondurilor financiare şi/ sau al tehnologiei).

Oricum, trebuie reținut că tratatele pentru evitarea dublei impuneri reduc aplicarea ratei autohtone a impozitului, astfel încât efectul advers al unei impozitări autohtone la sursă foarte ridicate este acela al reducerii relațiilor economice cu țările industrializate care sunt principalii furnizori de fonduri bănești sau de tehnologie și, în același timp, reținerea impozitelor constituie un stimulent pentru încheierea de tratate împotriva dublei impuneri.

O metodă mai avansată de reducere a efectelor adverse generate de reținerea de impozite asupra investițiilor internaționale este diferențierea ce trebuie făcută între venituri „active" și „pasive". Această diferență este bazată pe natura afacerii (tranzacției), respectiv dacă este legată sau nu de o activitate productivă (ori de o motivație economică generală).

În contextul reținerii impozitului, diferența între venitul „activ" și cel „pasiv" este, în general, reflectată în relația distribuirii obligatorii a veniturilor subsidiare și este aplicată în Italia, unde împrumuturile contractate de nerezidenți după 31 decembrie 1982 sunt exceptate de la impozitare dacă sunt destinate finanțării activităților comerciale (economice) italiene. Dificultatea pentru autoritatea fiscală rezidă în asigurarea folosirii fondurilor împrumutate conform destinației declarate.

4.3. Impozitarea creșterii de capital pe baza determinării proprietății reale

Cele mai multe țări percep impozite pe baza declarației nerezidenților asupra proprietății pe care o au pe teritoriul statului respectiv. Includerea acestui tip de prevederi fiscale apare uneori ca o reacție a legislației la atitudinea multor companii străine care pot, în alte condiții, să facă tranzacții speculative ce ar implica o sarcină fiscală, deoarece legislația autohtonă prevede obligația impozitării doar dacă acea activitate este realizată prin intermediul unui sediu permanent. În cele mai multe cazuri, sarcina fiscală apare și atunci când creșterea de capital este realizată prin vânzarea unui volum substanțial de acțiuni sau chiar a unor companii autohtone.

O prevedere similară este inclusă foarte des în tratatele pentru evitarea dublei impuneri (la capitolul ce privește tratamentul proprietății reale), prevedere ce se găsește și în art. 6 al Convenției Model a OECD (OECD Model Convention). Aici, raționamentul principal este dat de necesitatea de a bloca tentativele de sustragere de la impozitarea veniturilor din proprietăți fixe realizate prin vânzarea de acțiuni sau, în general, de a bloca perceperea impozitelor pentru venituri care influențează direct aprecierea bunurilor și a bunei-credințe și/sau a altor valori aflate în țară, dar care sunt izolate într-o formă specială. În ambele cazuri (venituri din proprietatea reală sau din acțiuni), este dificil de stabilit efectiv sarcina fiscală.

Doar câteva țări (de exemplu Franța) aplică un sistem direct de impozitare a câștigurilor de capital, în timp ce majoritatea statelor preferă sistemul declarației proprii care, foarte des, lasă datoria fiscală necunoscută, în special în cazurile în care statele un au pus la punct un schimb mutual de verificări și informații, sau atunci când legislația autohtonă nu acordă importanța cuvenită proprietății (din punctul de vedere al sarcinii fiscale).

§5. Controlul schimbului (economic) şi autorizarea fiscală

Cele mai multe ţări membre ale IFA afirmă că controlul schimburilor economice joacă un rol important în lupta împotriva fraudei fiscale. Măsurile controlului schimburilor fiscale pot varia de la raportarea obligaţiilor, care constituie o sursă suplimentară de informaţii pentru autoritatea fiscală, până la interzicerea exportului de venituri economice (ori portofolii) sau capital fără o autorizare fiscală adecvată. Acestea pot fi extinse la refuzarea acordării autorizaţiei pentru funcţionarea unei instituţii achiziţionate sau care este o extensie a unor companii afiliate localizate în cadrul jurisdicţiei unui paradis fiscal, respectiv până la autorizarea condiţionată a repatrierii unei anumite cote de venit.

În acest ultim caz, de exemplu, permisiunea de a înfiinţa (de a crea) subsidiari străini este acordată dacă contribuabilul intenţionează să repatrieze venitul sub formă de dividende.

Oricum, în unele state, autoritatea bugetară nu are acces la informaţiile deţinute de autorităţile care realizează controlul schimburilor economice, mai ales când informaţia are numai o funcţie statistică şi când competenţa autorităţii bugetare de a face investigaţii este mai restrânsă.

În contextul regulilor ce guvernează mişcările de capital, unele state au instituit obligativitatea certificatelor de autorizare fiscală pentru rezidenţi şi nerezidenţi ce sunt subiecţi ai transferurilor de capital sau venituri, sau care, în general, pot părăsi ţara.

În anumite condiţii, controlul conformării la regulile fiscale este administrat de către Fisc în cooperare cu autorităţile de emigrare, iar în alte cazuri cu ajutorul oficialilor controlului schimbului economic.

Aşa cum am mai afirmat, rezultatul practic al acestor măsuri trebuie privit în lumina impactului pe care îl are asupra relaţiilor de afaceri şi asupra mişcărilor libere de capital. Într-adevăr, obligarea la respectarea regulamentelor (legilor) fiscale poate fi dificil de armonizat cu necesitatea unei competiţii corecte şi a unor condiţii egale a tranzacţiilor, aşa cum este normal în afaceri. Aceasta se aplică, de exemplu, în cazul unei activităţi comerciale complexe în cadrul unei jurisdicţii care cere o examinare a aplicării regimului fiscal pentru o perioadă mai lungă de timp. În cazul în care unele persoanele fizice părăsesc ţara în mod urgent, sistemul autorizării fiscale necesită un anumit grad de flexibilitate, ca şi a echipelor de verificare a datoriilor fiscale sau a oficialilor de la birourile de emigrări.

Secţiunea a 12-a. Lupta împotriva fraudei fiscale la nivelul UE

La nivelul Uniunii Europene s-a constat că există de state membre care nu au nici o reticenţă să recurgă la metode frauduloase de protejare a propriilor agenţi economici sau resortisanţi. Astfel, poate fi avută în vedere atât o fraudă la venituri, cât şi o fraudă la cheltuieli.

Frauda la venituri, reprezentând aproximativ 0,8% din bugetul general al UE, se înregistrează mai ales la primele două categorii de venituri bugetare proprii (respectiv

prelevările agricole şi produsul rezultatul tarifului vamal comun). Se utilizează în principal două tehnici frauduloase:

- **nerespectarea acordurilor preferenţiale** – ceea ce presupune introducerea în mod clandestin sau într-o manieră ocolită de mărfuri într-un stat partener din Europa pentru a se evita plata drepturilor normale;

- **clasificarea intenţionat eronată, greşită a mărfurilor** provenite din afara spaţiului comunitar ca fiind aflate în tranzit, ocolindu-se astfel plata taxelor vamale.

Frauda la cheltuieli reprezintă aproximativ 0,6% din bugetul general al UE – şi constă în principal în primirea şi acceptarea de către statele membre a unor ajutoare la care – de fapt – nu erau îndreptăţite (frecvent în domeniul agricol, unde acordarea unor ajutoare cu titlul de prime se face pe baza unei simple declaraţii).

Extinderea fenomenului fraudulos şi necesitatea stopării acestuia au determinat elaborarea unei politici de luptă împotriva fraudei, susţinută prin organizarea unui sistem instituţional. Pot fi avute în vedere trei etape de evoluţie a luptei împotriva fraudei:

1. înfiinţarea *Curţii de Conturi Europene* – s-a făcut la propunerea Parlamentului European, prin intermediul adăugării unui articol în Tratatul de la Roma (1975): funcţionează efectiv începând din 1977. La fel ca şi modelele naţionale avute în vedere, Curtea de Conturi Europeană este un organism administrativ însărcinat cu controlul legalităţii şi regularităţii operaţiunilor bugetare în vederea asigurării unei mai bune gestionări a fondurilor financiare;

2. crearea *Unităţii de Coordonare a Luptei Împotriva Fraudei* – are ca şi misiune dezvoltarea de parteneriate cu statele membre, în scopul asigurării unei mai bune circulaţii a informaţiilor şi în vedere desfăşurării unor cercetări. Personalul este format din funcţionari europeni, subordonaţi direct preşedintelui Comisiei Europene.

Instituţiile europene create în 1999 şi Oficiul european de luptă antifraudă (OLAF) pot lansa anchete din proprie iniţiativă pentru toate activităţile ilegale susceptibile de a atinge interesele comunitare. Este vorba de anchete administrative interne ale instituţiilor comunitare sau de controale şi verificări în statele membre, conform acordurilor de cooperare în vigoare. Statele membre au un rol cheie în lupta antifraudă, pentru acţiunea de colectare a resurselor şi pentru a asigura plata a peste 80% din creditele înscrise în buget. Colaborarea lor este esenţială. În plus, statele deţin singure puterea de a conduce investigaţiile judiciare iar OLAF transmite statului în cauză informaţiile culese privind faptele susceptibile de urmărire penală;[1]

3. elaborarea şi punerea în practică a unor *mecanisme juridice noi*:

- dreptul de anchetă al Parlamentului European,
- Comitetul Consultativ de luptă împotriva fraudei,
- aplicarea de sancţiuni – de exemplu, excluderea de la beneficiul ajutoarelor a statului care este găsit vinovat de fraudarea bugetului european,
- drept penal internaţional,
- lupta împotriva fraudei este consacrată expres prin Tratatul instituind o Constituţie pentru Europa, art. III-415, articol care stabileşte care sunt obiectivele (descurajarea unor asemenea practici, oferirea unei protecţii) şi măsurile necesare atingerii

[1] *F. Dumitru*, Construcţia europeană, Ed. Bibliotheca, Târgovişte, 2004, p. 60.

acestora (obligaţia de cooperare a statelor membre cu Comisia Europeană, viitoarea lege-cadru europeană a combaterii şi prevenirii fraudei, obligaţia Comisiei Europene de a prezenta în fiecare an Parlamentului European şi Consiliului un raport privind măsurile şi dispoziţiile adoptate pentru punerea în aplicare a prevederilor Tratatului.)

Pe fondul crizei financiare, lipsa de lichidităţi readuce în discuţie tema evaziunii fiscale, privită ca „soluţia" întreprinzătorului privat de a mai obţine nişte fonduri şi ca explicaţie (măcar parţială) a secătuirii de bani a bugetului public. Cum masa monetară trebuie să rămână, în principiu, aceeaşi, soluţia particularului este sporirea disponibilului propriu în contul banilor pe care trebuie să îi plătească statului. „Evitarea" achitării obligaţiilor pare a fi soluţia pentru care optează cu uşurinţă orice contribuabil, chiar fără a fi forţat de dificultăţi economice.

Evaziunea fiscală a devenit un pericol social care alături de tulburările sociale afectează economia unui stat. Odată cu trecerea la noul tip de economie, agentul economic român şi-a modelat comportamentul şi modul de acţionare pe piaţă astfel încât evaziunea fiscală să fie percepută ca un lucru firesc în realitate, care afectează în mod considerabil veniturile statului, ceea ce se reflectă, pe termen lung, asupra modului de trai al cetăţenilor.

Evaziunea fiscală este definită ca totalitatea măsurilor de „fugă" din faţa impozitelor[1]. Un alt sens oferit noţiunii de evaziune fiscală este acela de „artă de a evita căderea în câmpul de atracţie al legii fiscale"[2]. Potrivit acestei percepţii, evaziunea fiscală este, oarecum, asimilată fraudei. Evaziunea fiscală poate fi ilicită, având uneori un caracter fraudulos şi legală sau tolerată. Evaziunea fiscală ilicită se referă la acţiunea contribuabilului care violează prescripţiunea legală cu scopul de a nu plăti impozitul cuvenit. Evaziunea fiscală este frauduloasă atunci când contribuabilul obligat să furnizeze în sprijinul declaraţiei sale justificări, le-a stabilit într-un mod neregulat, cu scopul de a înşela fiscul. Evaziunea fiscală este rezultanta logică a defectelor şi inadvertenţelor unei legislaţii imperfecte, a metodelor şi modalităţilor defectuoase de aplicare, precum şi neprevederii şi nepriceperii legiuitorului, a cărui fiscalitate excesivă este tot atât de vinovată ca şi cei care îi provoacă prin această evaziune.

Există o confuzie terminologică între termenii evaziune fiscală şi fraudă fiscală. Imprecizia noţiunii de fraudă fiscală provine de la distincţia care se face uneori între frauda zisă legală şi frauda ilegală. Frauda legală are o dublă semnificaţie. Uneori ea desemnează subestimarea materiei impozabile prin anumite regimuri fiscale de favoare, care se produc mai ales în cazul impunerii forfetare. Cel mai adesea desemnează acele procedee juridice care permit scăparea de impozitare fără a încălca legea. Astfel, expresia fraudă legală este de fapt sinonimă cu evaziune fiscală. Frauda ilegală desemnează violarea directă şi deschisă a legii fiscale şi nu acoperă decât frauda *stricto sensu*, astfel încât este de preferat utilizarea formulei fraudă fiscală[3].

Evitarea impozitelor poate avea loc prin trei modalităţi:

- legea fiscală asigură ea însăşi evaziunea printr-un regim fiscal de favoare (în cazul regimurilor de evaluare forfetară);

---

[1] *D.D. Şaguna*, Tratat de drept financiar şi fiscal, Ed. All Beck, 2001, p. 1053.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem.

- abţinerea contribuabilului de a îndeplini activitatea, operaţiunea sau actul impozabil (situaţie frecventă în cazul fiscalităţilor excesive);
- folosirea lacunelor sistemului fiscal.

Evaziunea fiscală legală se referă la faptul că agentul economic ocoleşte legea, folosindu-se de acele „lacune", inadvertenţe sau zone nereglementate încă. Dintre metodele cele mai utilizate enumerăm: folosirea unei părţi din profit în achiziţionarea de maşini şi utilaje pentru care statul acordă reduceri ale impozitului pe venit; interpretarea favorabilă a dispoziţiilor legale care prevăd importante facilităţi pentru contribuţiile la sprijinirea activităţilor social-culturale, ştiinţifice şi sportive etc.

Evaziunea fiscală naţională se manifestă între graniţele unui stat. Ea îmbracă două forme, respectiv artizanală şi industrială. Un exemplu des întâlnit de evaziune fiscală artizanală în România îl constituie munca la negru. Aceasta poate fi definită ca fiind activitatea desfăşurată fără respectarea reglementărilor impuse de legislaţia muncii şi cea fiscală. Ea permite celui care o exercită să obţină venituri nedeclarate, iar pe patron îl scuteşte de cheltuieli sociale (contribuţii sociale). Cu cât diferenţa între salariul net efectiv primit de lucrător şi costul global al locului de muncă (salariul brut plus cotizaţiile) este mai ridicată, cu atât patronul este mai interesat de folosirea de mână de lucru nedeclarată. Ca urmare, pierderile din impozit pe venit şi cotizaţii sociale pot fi considerabile. În cazul României, cu toate că Guvernul anul acesta a majorat contribuţiile sociale pentru societăţi la aproape 41% din fondul de salarii faţă de 38% în anul 2008, încasările la bugetul statului au scăzut. O primă explicaţie ar putea fi cea referitoare la închiderea multor societăţi pe fondul crizei dar putem susţine şi ideea care se referă la faptul că munca la negru s-a dublat în această perioadă. Deşi în mod oficial societăţile din România au făcut disponibilizări, o parte dintre angajaţi au continuat colaborarea cu aceste societăţi activând în sfera economiei negre.

Frauda fiscală industrială se manifestă prin recurgerea la procedee complexe şi la aranjamente juridice ingenioase, acest tip de fraudă având atât caracter fiscal, cât şi penal. Pentru a se realiza un asemenea gen de fraudă fiscală se pleacă de la următorul principiu. Organele de control fac verificări pentru a se asigura concordanţa între evidenţa contabilă (jurnale, bilanţuri) şi documentele justificative care au fost înregistrate (facturi, avize, chitanţe, borderouri etc.). Pentru a se realiza frauda este suficient a se realiza concordanţa între evidenţa contabilă şi documentele justificative. În cazul fraudei industriale această concordanţă se încearcă să se realizeze cu ajutorul documentelor justificative fictive furnizate de organizaţii specializate, care constituie o adevărată industrie (mafie) a fraudei. Acest sistem de fraude se bazează pe instituţia taxis-ului (aranjament). „Taxi" este un mandatar a cărui funcţie este de a fi înscris la registrul comerţului pentru a putea emite, folosind datele sale de identificare şi sub răspunderea sa, facturi de vânzare fictive. El conduce o întreprindere de faţadă, însărcinată să emită documente comerciale corespunzătoare operaţiunilor fictive desfăşurate de societăţi reale şi, în aparenţă, ireproşabile în ceea ce priveşte activitatea desfăşurată.

La noi în ţară acest gen de evaziune fiscală este prezent în comerţul de ţigări, cafea, băuturi alcoolice dar, în ultimul timp, şi de cereale. Exemplificăm în acest sens cazul S.C. V.W.T. S.R.L., iniţial cu sediul declarat în Constanţa, care a fost dată în

consemn pentru refuzul de a se prezenta la verificări privind modul de achitare a datoriilor către bugetul de stat. Ulterior, în punctul de frontieră, a fost identificat un transport în convoi (şapte TIR-uri) de cereale, derulat în numele aceluiaşi operator care între timp şi-a schimbat sediul social şi acţionariatul. Luându-se decizia însoţirii transportului până la destinaţie, pe parcurs, noii reprezentanţi ai societăţii nu au mai recunoscut tranzacţia în cauză, marfa fiind confiscată şi valorificată (167 tone de porumb).[1]

S-a constatat, pe fondul numeroaselor controale efectuate de Garda Financiară, că unele firme având sediul social declarat în Bucureşti sau împrejurimi, desfăşoară în fapt activitate în diverse zone din ţară, mărfurile deplasându-se direct în respectivele oraşe, unde urmează să fie distribuite direct comercianţilor cu amănuntul, eventual eliberându-se, formal, acte în numele altor societăţi comerciale.

Evaziunea fiscală internaţională are ca suport dubla impunere internaţională. Pentru a încerca să nu fie supus la două impozitări din state diferite, contribuabilul caută să nu fie supus la nici una. Modalităţile cele mai întâlnite de evaziune fiscală sunt abstinenţa şi disimularea.

Secţiunea a 13-a. Evoluţia reglementărilor din România privind evaziunea fiscală

În România o preocupare pentru specialiştii în domeniul evaziunii fiscale, a apărut imediat după unificarea sistemelor fiscale datorită unirii provinciilor româneşti din 1918. Prima lege care se ocupă exclusiv de evaziune fiscală în România este cea din anul 1929 sub denumirea „Legea pentru represiunea evaziunii fiscale la contribuţiile directe" publicată în Monitorul Oficial nr. 228 din 25 decembrie 1929. Legea face referire numai la întârzieri în depunerea declaraţiilor de impunere, la diminuarea veniturilor declarate, ţinerea de registre duble, de bilanţuri false etc., adică la nereguli cu caracter administrativ sau fraude cu caracter penal fără a prevedea problema evaziunii fiscale şi modalitatea de rezolvare a acesteia. În textul de lege nu se întâlneşte termenul de evaziune fiscală. În perioada interbelică, ca exemplu de fraudă, este citată afacerea spirtului negru care a costat bugetul statului miliarde de lei. Odată cu impunerea unor taxe prohibitive la băuturile spirtoase au apărut şi fraudele. Puteau fi obţinute profituri uriaşe de aproape 800.000 lei la vagon. În perioada anilor 1925 – 1931 a scăzut considerabil consumul declarat şi taxat al spirtului din cereale de la aproape 5.000 de vagoane la 600 de vagoane, pierderile fiind de sute de miliarde pentru statul român[2].

În perioada imediat următoare anilor '90, evaziunea fiscală şi-a găsit un câmp larg de acţiune. Încercările de limitare a acestui fenomen au fost destul de ineficiente. Acest lucru s-a datorat, în principal, următoarelor cauze: legislaţia fiscală în domeniu

---

[1] Extras din Raportul de activitate al Gărzii Financiare pe 2008, p.2, Anexa 1, http://www.gardafinanciara.ro/Prezentare.aspx?q=prezentare&idInstitutie=2.

[2] *I. Olteanu,* Evaziunea fiscală. Metode şi tehnici de combatere a evaziunii fiscale – teză de doctorat , p. 133.

era lacunară, incoerentă și imprecisă mai ales în domeniul impozitării veniturilor agenților economici; lipsa unui cod fiscal; legea pentru combaterea evaziunii fiscale apare abia în anul 1994; specialiști puțini și prost plătiți. Date statistice cu privire la cazurile de evaziune fiscală încep să fie furnizate cu mai mare exactitate de către Ministerul Finanțelor Publice din anul 2000. Pentru acel an s-au identificat situații de evaziune fiscală la aproape 40% din cazurile verificate. Numai amenzile acordate în acel an au fost de ordinul miilor de miliarde fără a face referire la impozitele și taxele nedescoperite. Actualmente în vigoare este Legea nr. 241 din 2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale. Odată intrată în vigoare această lege a fost abrogată Legea nr. 87/1994 pentru combaterea evaziunii fiscale, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 545 din 29 iulie 2003. Accentul se pune pe recuperarea sumelor de bani și nu neapărat pe condamnarea evaziunii fiscale, indiferent de acțiunile ulterioare ale evazionistului, lucru observabil din capitolul trei al Legii nr. 241. Se dorește corijarea fenomenului și recuperarea sumelor de bani în principal. În acest capitol, intitulat „cauze de nepedepsire", agentul economic este „stimulat" să plătească taxele și impozitele cuvenite chiar și în cursul urmăririi penale sau al judecății, până la primul termen de judecată. Astfel, învinuitul ori inculpatul este încurajat să acopere integral prejudiciul cauzat, limitele pedepsei sale prevăzute de lege pentru fapta săvârșită reducându-se la jumătate. Astfel, dacă prejudiciul cauzat și recuperat în aceleași condiții este de până la 100.000 euro, în echivalentul monedei naționale, se poate aplica pedeapsa cu amendă în locul celei de privare de libertate. Dacă prejudiciul cauzat și recuperat în aceleași condiții este de până la 50.000 euro, în echivalentul monedei naționale, se aplică o sancțiune administrativă, care se înregistrează în cazierul judiciar.

Unele dintre cele mai multe cazuri de evaziune fiscală în România, dar nu numai, sunt pe TVA. Spre exemplu, încasările din TVA au scăzut în anul 2007 față de 2006, din cauza noilor proceduri de plată a taxei în relațiile comerciale cu statele UE și a duratei acestora, de care unele firme au profitat eludând statul. „Evaziunea pe TVA există în toată Uniunea Europeană, tocmai pentru că nu este reglementată cota taxei la nivelul UE și se exploatează diferențele dintre state[1]", a explicat Gelu Diaconu, președintele ANV. Regimul TVA este reglementat la nivelul Uniunii Europene în ceea ce privește baza de impozitare, scutirile și exceptările de la plată. În schimb, nivelul taxei este stabilit de fiecare stat în parte și variază de la 15%, cota standard în Luxemburg și Cipru, până la 25% în Suedia. Pentru România acest procent este de 19% cu o mică excepție în domeniul sănătății unde medicamentele au o cotă de doar 9%.

Societățile care fac livrări și achiziții intracomunitare – denumirile folosite în locul celor de exporturi și importuri cu UE – sunt obligate să plătească TVA în statul din care cumpără marfa și să facă decontul de TVA, trimestrial, în statul de rezidență, pentru a regulariza plata așa cum reiese din diferențele de cote de TVA. Informațiile conținute în decontul de TVA sunt verificate după încheierea fiecărui trimestru, pe baza centralizărilor făcute de fiecare stat, însă în această perioadă firma poate dispărea fără să mai plătească.

Fiecare țară dintre cele zece care au aderat în 2004, de exemplu, a avut o pierdere de 3-4% din TVA, față de perioada anterioară aderării, pe seama livrărilor și achi-

[1] http://www.banknews.ro/stire, Gelu Diaconu, președinte ANV.

zițiilor intracomunitare. 99% din evaziunea pe TVA este cauzată de regimul livrărilor și achizițiilor intracomunitare[1].

O scădere similară a încasărilor din TVA a avut loc și în România. După primele cinci luni ale anului 2007, veniturile din TVA se situau la 97% față de sumele colectate anul trecut, în condițiile în care programarea bugetară estima o creștere cu 20% față de 2006. În condițiile în care România avea o creștere economică de peste 6% și o inflație de 4% la nivelul anului 2007, în mod normal ar fi trebuit să apară și o creștere a veniturilor din colectarea TVA-ului, fapt care nu s-a realizat.

Pe de altă parte, scăderea încasărilor din TVA s-a simțit puternic în veniturile vămii, mai ales în primele trei luni ale anului când legislația a eliminat obligația de plată în vamă a TVA la importuri. Ulterior datei de 15 aprilie, vama a reluat încasarea TVA, după ce guvernul a aprobat, prin ordonanța de urgență, revenirea la obligația de plată în vamă.

Veniturile vămii s-au redus față de cele din anul trecut ajungând să însemne doar 40% din sumele colectate în 2006. Principala cauză este, potrivit președintelui ANV, eliminarea taxelor vamale pentru mărfurile aduse din Uniunea Europeana care înseamnă 75% din volumul total de bunuri. În schimb, parte din sume au fost recuperate pe baza importurilor din China care au cunoscut o creștere importantă, ajungând la 89% din total.

Încasările din TVA ale vămii au scăzut semnificativ ulterior aderării la Uniunea Europeană față de 2006, ajungând să însemne mai puțin de 20% din sumele colectate, în timp ce anul trecut ponderea era de 65% în total încasări. Încasările mai mici se explică, în parte, și prin mecanismele de evaziune pe TVA înlesnite de regimul livrărilor și achizițiilor intracomunitare.

Secțiunea a 14-a. Armonizarea legislativă în domeniul fraudei fiscale

Conform celor spuse de ministrul german de Finanțe, evaziunea costă anual Germania aproximativ 30 de miliarde de euro. Marea Britanie pierde o sumă similară, iar UE este sărăcită în total de aproximativ 100 de miliarde de euro anual din taxe neplătite. Legislația adoptată în acest domeniu se dovedește a fi limitată.

La cererea statelor membre, UE va face „cât mai repede posibil o evaluare a directivei în materie din 2005, care este considerată insuficientă[2]. Comisarul european pentru impozitare și uniune vamală, Laszlo Kovacs va face „propuneri legislative concrete pentru a o amenda. Directiva europeană privind paradisurile fiscale, adoptată în 2005, după 14 ani de discuții intense, reglementează schimbul de informații între state în privința veniturilor din depozitele bancare obținute de nerezidenți. Miniștrii de Finanțe ai Uniunii Europene au discutat la jumătatea lunii martie 2008, la Bruxelles, o strategie menită să combată pierderile de peste 20 de miliarde de dolari SUA produse bugetelor din mai multe țări de contribuabilii bogați,

---

[1] Ibidem.

[2] http://www.financiarul.com/articol_26393/evaziunea-fiscala-costa-anual-uniunea-europeana-aproximativ-100-de-miliarde-de-euro.html?action=print- comisar European, Laszlo Kovacs

care preferă să-şi păstreze banii în bănci aflate pe teritoriul unor paradisuri fiscale. Miniştrii de Finanţe doresc să schimbe directiva comunitară din 2005 privind taxarea dobânzilor oferite prin conturile de economii. Directiva respectivă s-a dovedit o pradă uşoară pentru armata de contabili şi avocaţi a bogaţilor Europei, care au descoperit rapid mai multe modalităţi prin care banii să fie depozitaţi în conturi protejate de legile dure ale secretului bancar.

Statele comunitare care practică secretul bancar, respectiv Belgia, Luxemburg şi Austria, precum şi paradisuri fiscale din afara UE, precum Elveţia, San Marino, Monaco, Andorra, Liechtenstein şi alte teritorii asociate, au obţinut dreptul să nu fie supuse directivei. „Afacerea conturilor" din Liechtenstein a determinat Uniunea Europeană să se gândească la o înăsprire a regulilor în vigoare pentru a lupta împotriva evaziunii fiscale. Pe lângă întărirea cooperării cu paradisurile fiscale asiatice, precum Singapore, Hong Kong şi Malta, miniştrii de Finanţe intenţionează să modifice directiva din 2005 referitoare la taxele economice din Europa.

Se atrage totuşi atenţia asupra faptului că schimbarea directivei va fi dificilă, deoarece state precum Monaco sau Liechtenstein vor opune o rezistenţă acerbă. În plus, ele vor atrage atenţia că dacă problema va fi reglementată la nivel european, banii se vor muta imediat în alte paradisuri fiscale, precum Dubai, Singapore sau Macao.

În practica internaţională, eficienţa unui sistem fiscal nu se măsoară atât prin importanţa venitului fiscal, cât prin gradul de consimţire la impozit care este invers proporţional cu gradul de rezistenţă la impozite, deci cu evaziunea fiscală[1].

La cererea statelor cele mai industrializate, membre ale G20, Organizaţia pentru Cooperare şi Dezvoltare Economică a publicat liste privind ţările/teritoriile (paradisurile fiscal) care nu sunt în conformitate cu regulile mondiale privind schimbul de informaţii fiscale.

Argentina	Denmark	Japan	Russian Federation
Aruba	Estonia	Jersey	San Marino
Australia	Finland	Korea	Seychelles
Austria	France	Luxembourg	Slovak Republic
Bahrain	Germany	Malta	Slovenia
Barbados	Greece	Mauritius	South Africa
Belgium	Guernsey	Mexico	Spain
Bermuda	Hungary	Monaco	Sweden
British Virgin Islands	Iceland	Netherlands	Switzerland
Canada	India	Netherlands	Turkey
Cayman Islands[2]	Ireland	Antilles	United Arab Emirates
China[3]	Isle of Man	New Zealand	United Kingdom
Cyprus	Israel	Norway	United States
Czech Republic	Italy	Poland	US Virgin Islands
		Portugal	

Teritorii care au implementat marea majoritate a regulilor mondiale de schimb de informaţii fiscale[2]

[1] *D.D. Şaguna,* Tratat de drept financiar şi fiscal, Ed. All Beck, 2001, p. 1102.
[2] http://www.oecd.org

Țări/Teritorii	Anul în care au fost de acord să se conformeze	Număr de reguli implementate	Țări/ Teritorii	Anul în care au fost de acord să se conformeze	Număr de reguli implementate
Teritorii care au fost identificate în 2000 ca fiind paradisuri fiscale					
Andorra	2009	(5)	Montserrat	2002	(0)
Anguilla	2002	(4)	Nauru	2003	(0)
Antigua and	2002	(9)	Niue	2002	(0)
Barbuda	2002	(3)	Panama	2002	(0)
Bahamas	2002	(0)	St Kitts	2002	(5)
Belize	2002	(1)	and Nevis	2002	(0)
Cook Islands	2002	(1)	St Lucia	2002	(5)
Dominica	2002	(9)	St Vincent	2002	(3)
Gibraltar	2002	(1)	and the	2002	(5)
Grenada	2007	(0)	Grenadines	2003	(0)
Liberia	2009	(9)	Samoa		
Liechtenstein	2007	(1)	Turks and		
Marshall Islands			Caicos		
			Islands		
			Vanuatu		
Alte centre financiare					
Brunei	2009	(6)	Malaysia	2009	(2)
Chile	2009	(0)	Philippines	2009	(0)
Costa Rica	2009	(0)	Singapore	2009	(10)
Guatemala	2009	(0)	Uruguay	2009	(1)

Teritorii care au fost de acord cu implementarea regulilor mondiale de schimb de informații fiscale dar încă nu le-au implementat în totalitate sau deloc[1]

De reținut ar fi că față de luna aprilie 2009, când existau o serie de patru țări care nu fuseseră nici măcar de acord să implementeze în timp regulile cerute la nivel mondial (Costa Rica, Malaysia, Uruguay, Philippines), la data de 6 octombrie 2009 pe lista oferită de OCDE aceste țări nu se mai regăsesc în această categorie.

Soluții pot fi dar trebuie impuse acestor state (paradisuri fiscale). În luna aprilie a acestui an a avut loc la Londra o întâlnire a superputerilor – liderii G20. La acest summit era de așteptat că se vor solicita sancțiuni pentru paradisurile fiscale care nu se vor conforma regulilor OECD referitoare la taxe și furnizarea de informații bancare. Întrebarea care a rămas după această întâlnire este: Care sunt paradisurile fiscale? Această întrebare a apărut odată cu poziția Chinei care a declarat că e o țară responsabilă și vrea rezolvarea problemei, dar avertizează că atitudinea ei va fi diferită dacă Hong Kong și Macao ar fi incluse pe lista paradisurilor fiscale. Și, iată că în raportul emis de OCDE în octombrie 2009 (tabelul de mai sus) nu regăsim pe lista Hong-Kong și nici Macao. Probabil, aceeași problemă ar putea apărea cu o serie

[1] http://www.oecd.org

de alte paradisuri fiscale care şi-ar găsi repede o altă superputere care să le susţină. Soluţia ar fi poate, ca mai înainte de a stabili sancţiuni, reguli de implementat pentru paradisurile fiscale să se stabilească criteriile necesare includerii unei ţări într-o astfel de categorie, iar aici nu ne referim la criterii şi definiţii doctrinare ci criterii economice şi politice, astfel încât încadrarea unei zone sau alta să nu mai producă discuţii-concesii. La nivel de liste care ne sunt oferite totul arată foarte bine, problema va rămâne în continuare cu acele teritorii (Hong-Kong – secretomanie ridicată în domeniul bancar) care nici măcar nu vor fi cuprinse pe listă.

Pe plan european, în cadrul strategiei de combatere a evaziunii fiscale şi a fraudei, Comisia Europeană a adoptat marţi, 18 august 2009, o propunere de modificare a Regulamentului cooperării administrative în domeniul taxei pe valoare adăugată, extinzând şi întărind cadrul legal pentru schimbul de informaţii şi cooperare între autorităţile fiscale. Unul dintre elementele principale ale propunerii este crearea unei baze legale de acces a Eurofisc, structura operaţională comună care să permită statelor membre să acţioneze rapid în lupta împotriva fraudelor. De asemenea, Comisia a adoptat un raport privind cooperarea administrativă.

László Kovács, comisarul european pentru fiscalitate şi uniune vamală, a declarat că în actualul context economic este mult mai importantă decât orice altceva lupta eficientă împotriva fraudelor şi deplina cooperare între administraţiile vamale[1]. Asigurarea că autorităţile fiscale dispun de mecanisme tehnice şi legale de a acţiona deschis împotriva fraudelor cu TVA şi că fiecare taxă administrativă este pregătită să protejeze venitul anual al altui stat membru ca şi cum ar fi al său este aşadar obiectivul principal pentru activitatea comisarului european pentru fiscalitate şi uniune vamală.

Armonizarea legislaţiei fiscale în domeniul prevenirii şi sancţionării faptelor de evitare a impozitelor este un imperativ nu doar pentru statele membre ale Uniunii Europene, dar şi pe plan global. Existenţa paradisurilor fiscale şi efectele desfăşurării de activităţi economice de către persoanele cu rezidenţă într-un astfel de paradis impun adoptarea unei poziţii ferme comune a tuturor statelor. Scopul declarat este atragerea resurselor financiare la bugetul statului pe teritoriul căruia s-a realizat venitul impozabil, în scopul utilizării eficiente în folosul resortisanţilor statului respectiv.

Pe plan intern, legislaţia în materie, deşi prezentă şi cu o evoluţie dinamică, nu este pe deplin eficientă pentru a înlătura faptele de evaziune fiscală. Propunem în acest sens înăsprirea măsurilor de sancţionare împotriva evazioniştilor, inclusiv prin angajarea răspunderii penale a persoanei juridice făptuitoare, dar şi identificarea şi înlăturarea situaţiilor de „evaziune legală".[2]

---

[1] http://www.juridice.ro/?tag=evaziune-fiscala

[2] *M. Tofan, M.B. Petrişor,* Armonizarea reglementării evaziunii fiscale şi a măsurilor de combatere a acestui fenomen în context european, în Revista de Drept Public nr. 3/2009.

Bibliografie

I. Volume şi monografii de specialitate

1. *Anderton, A.*, Economics, C. Press, Marea Britanie, 1991

2. *Arcelli, Mario*, L`economia monetaria e la politica monetaria dell`unione Europea, Ottava edizione, CEDAM, Padova, 2002

3. *Baldwin, Richard; Wyplosz, Charles*, Economia integrării europene, Editura economică, Bucureşti, 2006

4. *Booker, Cristopher; North, Richard,* Uniunea Europeană – marea amăgire, Editura Antet XX Press, 2004, Filipeştii de Târg, Prahova

5. *Brezeanu, Petre*, Finanţe europene, Editura C.H. Beck, Bucureşti, 2007

6. *Brown, C.V.; Jackson, P-M.*, Public sector economics, Second Edition, Basil, Blackwell, Oxford, 1982

7. *Burciu, Aurel; Sandu, Petru; Sandu, Gheorghe,* Activitatea bancară internaţională, Editura Economică, Bucureşti, 1999

8. *Carreau, Dominique; Juillard, Patrick*, Droit international economique, Editions Dalloz, Paris, 2003

9. *Cartou, L.; Clergerie, J.L.; Gruber, Rambaud, A. P.*, L'Union Européenne, Ed. Dalloz, 2000

10. *Cazan, Ioana*, Euro şi băncile, Editura Mirton, Timişoara, 2001

11. *Cesar, Basno; Dardac, Nicolae*, Integrarea monetar-bancară europeană, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2001

12. *Cesar, Basno; Dardac, Nicolae*, Sisteme de plăţi, decontări şi compensări, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2003

13. *Ceterchi, Ioan; Craiovan, Ion*, Introducere în teoria generală a dreptului, Editura All Beck, Bucureşti, 1998

14. *Chabot, Christian N.*, Euro-moneda europeană, Editura Teora, Bucureşti, 2000

15. *Dardac, Nicolae; Barbu, Teodora*, Monedă, bănci şi politici monetare, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2005

16. *Diaconu, Nicoleta,* Dreptul Uniunii Europene, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2007

17. *Druckner, P.F.*, Inovaţia şi sistemul antreprenorial, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1993

18. *Dumitru, Felicia,* Construcţia europeană, Editura Bibliotheca, Târgovişte, 2004

19. *El-Agraa, Ali,* The European Union Economics and Policies, Pearson Education, England, 2004

20. *Faugere, Jean-Pierre*, Moneda şi politica monetară, Editura Institutului European, Iaşi, 2000

21. *Filipescu, Ion P.; Fuerea, Augustin,* Drept instituțional comunitar european, Editura Actami, București, 2000

22. *Filipescu, Ion P.,* Drept internațional privat, volumul II, Partea specială, Editura Actami, București, 1997

23. *Francesco, Papadia; Santini, Carlo,* La Banque Europeenne, Banque Editeur, Paris, 1999

24. *Fudulu, Paul; Dinga, Emil; Calaican, Laurențiu; Chitu, Cristian,* Implicațiile adoptării acquis-ului comunitar asupra controlului financiar în România, Ed. bilingvă, București, Institutul european, 2004

25. *Fuerea, Augustin,* Manualul Uniunii Europene, Ed. Universul Juridic, ed. a II-a, revăzută și adăugită, București, 2004

26. *Fuerea, Augustin,* Drept comunitar. Partea generală, Editura All Beck, București, 2003

27. *Fuerea, Augustin,* Instituțiile Uniunii Europene, Ed. Universul Juridic, București, 2002

28. *Geva, Benjamin,* Bank Collection and Payment Transactions: Comparative Study of Legal Aspects, Oxford University Press, 2001

29. *Harbădă, Maria; Tofan, Mihaela; Bercu, Ana Maria; Popescu, Ada,* Drept economic, suport de curs pentru studenții de la specializarea Economie, Editura Universității Alexandru Ioan Cuza, Iași, 2009

30. *Heffernan, Shelagh,* Modern Banking, John Wiley &Sons, LTD., West Sussex, England, 2005

31. *Hoanță, N.,* Evaziunea fiscală, Ed. Tribuna Economică, București, 1997

32. *Isaac, Guy,* Droit communautaire generale, ediția a VII-a, Armand Colin, Paris

33. *Isărescu, Mugur,* Reflecții economice, Academia Română, Centrul Român de Economie Comparată și Consensuală, București, 2001

34. *Jacgue, Jean Paul,* Droit institutionnel de L'Union Europeenne, Dalloz, Paris, 2004

35. *Jacoud, Gilles,* Le systeme monetaire et financier europeen. La monnaie dans la zone Euro, Nathan, Paris, 2003

36. *Jacoud, Gilles,* Le systeme monetaire et financier europeen. La monnaie dans la zone Euro, Nathan, Paris, 2005

37. *Lefter, Cornelia,* Fundamente ale dreptului comunitar instituțional, Editura economică, București, 2003

38. *Lefter, Cornelia,* Drept comunitar instituțional, Editura Economica, București, 2001

39. *MacKinnon, R.,* Optimum Currency Areas, American Economic Review, 1961

40. *Mardale, Teodora,* Implicațiile adoptării euro de către România asupra activității bancare, Editura Sitech, Craiova, 2005

41. *Martinez, J.C.,* La fraude fiscale, PUF, Paris, 1990

42. *Miga-Beșteliu, Raluca,* Drept internațional public, Ed. All, București, 1999

43. *Mihăescu, Sorin,* Controlul financiar în firme, bănci, instituții, Ed. Sedcom-libris, Iași, 2006

44. *Mikdashi, Zuhayr,* Les banques a l'ere de la mondialisation, Economica, Paris, 1998

45. *Minea, Mircea Ştefan; Costaş, Cosmin Flavius,* Fiscalitatea în Europa la începutul mileniului III, Editura Rossetti, Bucureşti, 2006

46. *Minea, Mircea Ştefan,* Elemente de drept financiar internaţional, Editura Accent, Cluj-Napoca, 2001

47. *Mundell, Robert,* A Theory of Optimal Currency Areas, American Economic Review, 1961

48. *Neagu, Norel,* Fraudarea bugetului comunitar, Editura Wolters Kluwer, Bucureşti, 2008

49. *Neau-Leduc, Philippe,* Droit bancaire, Dalloz, Paris, 2003

50. *Olteanu, Ioan,* Evaziunea fiscală. Metode şi tehnici de combatere a evaziunii fiscale – teză de doctorat, Bucuresti, 2003

51. *Oneţ, Cristina,* Dreptul finanţelor publice, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2005

52. *Oprea, Florin,* Teoria generală a statului şi dreptului, suport de curs pentru învăţământul la distanţă, Facultatea de Economie şi Administrarea Afacerilor, Univ. „Al. I. Cuza", Iaşi, 2004

53. *Pottering, Hans-Gert,* De la viziune la realitate. Pe drumul spre unificarea Europei, Editura Ziua, Bucureşti, 2007

54. *Pottering, Hans-Gert,* De la viziune la realitate. Pe drumul spre unificarea Europei, Editura Ziua, Bucureşti, 2007

55. *Quintillan, Ahijado Manuel; Guillot, Navascues Miguel,* Unionus monetarias en Europa. Lecciones historica para la Union Economica y Monetaria Europea, Piramide, Madrid, 1999, p. 64

56. *Rideau, Joel,* Droit institutionnel de l'Union et les communautes europeennees, Paris, 1999

57. *Rollet, Philippe,* Patru întrebări despre euro, Editura Mirton, Timişoara, 2002

58. *Schor, Armand-Denis,* La monnaie unique, Presses Universitaires de France, Paris, 1995

59. *Stoica, Ovidiu,* Integrare financiar-monetară europeană, Editura Junimea, Iaşi, 2003

60. *Şaguna, Dan Drosu,* Drept financiar şi fiscal, Editura All Beck, Bucureşti, 2003

61. *Şaguna, Dan Drosu,* Tratat de drept financiar şi fiscal, Editura All Beck, Bucureşti, 2001

62. *Şaguna, D.D. Tutungiu, M.E.,* Evaziunea fiscală, Editura Oscar Print, Bucureşti, 1995

63. *Tofan, Mihaela,* Integrarea României în structurile Uniunii Monetare Europene, Editura C.H. Beck, Bucureşti, 2008

64. *Turcu, Ion,* Drept bancar, volumul I, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 1999

65. *Turliuc, Vasile; Cocriş, Vasile; Boariu, Angela; Stoica, Ovidiu; Dornescu, Valeriu; Chirleşan, Dan,* Monedă şi credit, Editura Economică, Bucureşti, 2005

66. *Turliuc, Vasile,* Politici monetare, Editura Polirom, Iaşi, 2002

67. *Uckmar, V.,* Tax avoidance/Tax evasion. General report, „Studies on International Fiscal Law", Edited by International Fiscal Association, vol. LXVVIII

68. *Van Yperselle, Jacques Koeune, Jean-Claude*, Le systeme monetaire europeen. Origines, fonctionnement et perspective, le 3eme edition, Office de la Publication officiellees des Communautees Europeennes, Luxemburg, 1989

69. *Varela, Diego,* Guvernarea Uniunii Europene, Institutul european, Bucureşti, 2008

70. *Weidinger Şoşdean, Corina,* Euro şi pieţele financiare internaţionale, Editura Mirton, Timişoara, 2005

71. *Zarka, Jean Claude*, L'essentiel des Institutions de l'Union europeenne, Gualino editeur, Paris, 2005

II. Articole

1. *Tofan, Mihaela,* Relaţia Curtea Europeană de Auditori – Curtea de Conturi a României, în volumul Validarea informaţiei financiar-contabile în contextul dezvoltării durabile, Editura Universităţii „Al. I. Cuza", Iaşi, 2009

2. *Tofan, Mihaela; Bercu, Ana Maria*, Condiţii de acces la funcţia publică europeană, în Revista Tribuna Economică nr. 11/2006

3. *Tofan, Mihaela; Petrişor, Mihai Bogdan,* Armonizarea reglementării evaziunii fiscale şi a măsurilor de combatere a acestui fenomen în context european, în Revista de Drept Public nr. 3/2009

4. *El-Agraa, Ali M.*, Tax Harmonization, în volumul The European Union Economics and Policies, Pearson Education, England, 2004

5. *Ardy, Brian; El-Agraa, Ali,* Armonizarea taxelor, în volumul "The European Union Economics and Policies", Pearson Education, 2004

6. *Belea, Sorin,* Intrastat 2007, în Revista română de fiscalitate nr. 2/2007

7. *Jean-Victor, Louis,* The New Monetary Law of the European Union, în volumul „International Monetary Law. Issues for the New Millennium", Oxford University Press, 2000

8. *Friedman, Milton,* Why Europe Can't Afford the Euro, The Times, 19 noiembrie 1997

9. *Ramos, Raul; Surinach, Jordi*, Monetary transmission in the new Member States" în volumul Michael Artis, Anindya Banerjee, Massimiliano Marcellino – „The Central and Eastern European Countries and the European Union", Cambridge University Press, 2006

10. *Dermine, Jean,* The new world of euro banking, în volumul „Handbook of International banking ", editat de Victor Murinde, Edward Elgar Publishing Limited, Great Britain, 2003

11. *Hahn, Hugo J.,* European Union Exchange Rate Policy, în volumul „International Monetary Law. Issues for the New Millennium", Oxford University Press, 2000

12. *Sainz de Vicuna, Antonio,* Legal Consequences of The Single Currency, în volumul „International Monetary Law. Issues for the New Millennium", Oxford University Press, 2000

13. *Smits, Rene,* Central Bank Independence and Accountability in the Light of EMU, în volumul „International Monetary Law. Issues for the New Millennium", Oxford University Press, 2000

14. *Christiansen, Per,* The Exchange Rate Regime Between Euroland and Other European Countries, în volumul „International Monetary Law. Issues for the New Millennium", Oxford University Press, 2000

15. *Haan, J Jakob de Berger, Helge,* How to tie your hands: a currency board versus an independent central bank, în volumul „Hanbook of international banking", editat de Victor Murinde, Edward Elgar Publishing Limited, Great Britain, 2003

III. Legislaţie

1. Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea şi combaterea evaziunii fiscale

2. O.U.G. nr. 46/2009 privind îmbunătăţirea procedurilor fiscale şi diminuarea evaziunii fiscale. Ordonanţa de urgenţă nr. 46/2009

3. Legea nr. 87 din 18 octombrie 1994 pentru combaterea evaziunii fiscale (abrogate)

IV. Webografie

1. http://www.juridice.ro/?tag=evaziune-fiscala
2. http://www.banknews.ro/stire
3. http://www.gardafinanciara.ro
4. www.anaf.mfinante.ro/
5. http://www.hotnews.ro/stiri-international
6. http://www.oecd.org/
7. www.wikipedia.org
8. www.umk.ro/docnotecurs
9. www.publicinfor.ro/library
10. www.europarl.europa.eu
11. www.ubbcluj.ro
12. www.servuspress.ro
13. www.cnap.unap.ro
14. www.eurlex.europa.eu
15. www.cdep.ro
16. www.ier.ro
17. www.bns.ro
18. www.ecb.int

B.C.U. "M. EMINESCU" IAŞI

BCU IAS/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

20/9/4
49.9

Fără îndoială că activitatea Uniunii europene nu este posibilă fără un cadru financiar propriu, care să cuprindă reglementările necesare constituirii, alocării şi gestiunii resurselor financiare adecvate. UE a trebuit să găsească şi să-şi constituie resurse financiare pentru punerea în practică şi derularea politicilor comunitare. Controversele privind problemele financiare şi fiscale au vizat o gamă variată de aspecte legate de resursele financiare proprii ale comunităţilor, dezechilibrul bugetar, întinderea competenţelor atribuite instituţiilor comunitare.

La nivel european s-a dezvoltat un cadru normativ specific, care să precizeze modul de derulare a relaţiilor dintre state în legătură cu constituirea, gestionarea şi controlul executării patrimoniului propriu al uniunii. Evoluţia acestui sistem de reglementări este analizată pe parcursul lucrării, argumentându-se apariţia unei ramuri noi de drept şi în dezvoltare: dreptul financiar şi fiscal european.

Preţ 49,90 lei
ISBN 978-973-115-739-9
9 789731 157399

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY